

# ANÁLISIS SOBRE LA REALIDAD DEL IMPAGO DELIBERADO DE LA PENSIÓN DE ALIMENTOS.

## PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE ANTICIPOS PARA EL IMPAGO DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO ECONÓMICA.



Coordinadora de Organizaciones  
de Mujeres y/o Feministas por  
la Igualdad en Navarra. *Nafarroa*  
*osoko Emakume Elkarteen Federazio*

Autoría: Ixaxi Pérez Fernández

Edita: COMFIN

Pamplona-Iruña, febrero 2025

Subvenciona:

Instituto  
Navarro  
para la Igualdad



Nafarroako  
Berdintasunerako  
Institutua

Gobierno  
de Navarra  Nafarroako  
Gobernua



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>2. LA VIOLENCIA DE GÉNERO ECONÓMICA.....</b>	<b>5</b>
<b>3. EL DERECHO DE ALIMENTOS A HIJAS E HIJOS .....</b>	<b>7</b>
<b>4. LA REALIDAD DEL IMPAGO DELIBERADO DE LA PENSIÓN DE ALIMENTOS COMO VIOLENCIA DE GÉNERO ECONÓMICA .....</b>	<b>13</b>
<b>5. LA REPARACIÓN INTEGRAL. EL FOGAPA .....</b>	<b>19</b>
5.1. El Fondo de Garantía de Anticipos de las Pensiones de Alimentos (FOGAPA) .....	21
5.2. Modificación del FOGAPA como medida de reparación integral .....	28
<b>6. NAVARRA Y SU PROPIO FONDO .....</b>	<b>34</b>
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>35</b>
<b>8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>38</b>

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CC	Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil
CCAA	Comunidad Autónoma
CIS	Centro de Investigación Sociológica
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
DA 19ª	Disposición Adicional Decimonovena
FOGAPA	Fondo de Garantía de Anticipados de la Pensión de Alimentos
LOGILS	Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual
LOVG	Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
N.º	Número
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RGI	Renta Garantizada de Inclusión
STJP 58/2021	Sentencia del Juzgado de lo Penal de Mataró 58/2021, de 22 de julio de 2021
STS 239/2021	Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Segunda de lo Penal, 239/2021, de 17 de marzo de 2021
UE	Unión Europea

## 1. INTRODUCCIÓN

En el presente informe se analiza desde una perspectiva de género la realidad que rodea al Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos, así como al Fondo de Garantía de Anticipos del Pago de Alimentos (FOGAPA) a hijos e hijas. Se propone una modificación del fondo como medida de protección contra la Violencia de Género Económica, conforme a la reparación integral, atendiendo a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (LOGILS) en la D.A. 19ª y el Capítulo V *Derecho a la reparación integral* de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOVG). Ligado el mismo al quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), que incide en lograr la igualdad entre las mujeres y hombres y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

La pregunta que se trata de responder en el presente informe es si el FOGAPA da una respuesta integral desde la perspectiva de género ante los impagos de pensiones de alimentos de progenitores a hijos e hijas y si el mismo es una medida real y efectiva de protección contra la Violencia de Género Económica y de la reparación integral. Así como, el alcance de la misma a menores navarros y navarras.

Se analiza el problema social al que pretende dar cobertura el FOGAPA, el Impago de la Pensión Alimenticia a hijos e hijas como la manifestación típica de la Violencia de Género Económica tras la separación, divorcio o la ruptura de una relación análoga y sobre el alcance de la cobertura que está dando el fondo conforme a esta realidad, para así abordar la recepción del FOGAPA y su eficacia y eficiencia. Ya que, desde la reforma de la D.A. 19ª de la LOVG se postula un cambio que contempla que el FOGAPA es una medida dentro del marco de protección de la Violencia de Género Económica.

Se tiene presente los datos que rodean a la realidad del Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos, la modificación del Real Decreto 1618/2007, que regula la organización y funcionamiento del FOGAPA contemplada dentro del Proyecto de Ley de Familias publicado en el Boletín de las Cortes Generales Nº 11-1, de 8 de marzo de 2024, que no ha sido aprobada, así como las recomendaciones del Informe de Fiscalización Operativa y con enfoque evaluador del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos del ejercicio 2022 que realizó el Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2023 y las buenas prácticas en la garantía de las pensiones de alimentos a menores de países del entorno. Poniendo a todos ellos en diálogo con la perspectiva de género.

El informe se estructura en siete secciones que abordan aspectos claves en la materia: la introducción que nos acerca a la pertinencia del objeto del informe; la recepción del problema social que rodea al FOGAPA con la conceptualización de la Violencia de Género Económica; un acercamiento a la realidad de la Pensión de Alimentos y al impago de la misma, dando paso al análisis del FOGAPA y realizando una propuesta de mejora, analizando la posibilidad de que Navarra cree un fondo propio. El informe finaliza con las conclusiones.

## 2. LA VIOLENCIA DE GÉNERO ECONÓMICA

La Violencia de Género Económica es una de las violencias menos investigadas y ha tenido una escasa consideración hasta el momento. Ello, a pesar de ser la tercera manifestación más frecuente de la Violencia de Género, por detrás de la violencia emocional y la psicológica de control (Macroencuesta, 2019) y de que la estrategia estatal 2022-2025 para combatir las Violencias Machistas, en su medida 56 contemple la publicación de estudios para el análisis de la violencia económica como forma de violencia machista.

A pesar de las dificultades en definir la Violencia de Género Económica debido a la falta de indagación en comparación con otras formas de Violencia de Género, cabe destacar que la independencia económica confiere un poder de elección fundamental, quienes carecen de ella dependen de terceras personas, limitando su libertad y el correcto desarrollo de la autonomía. Las personas sin independencia económica se ven restringidas en sus decisiones debido a una presión coercitiva (Sánchez, 2019).

El Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE, 2023), recoge la definición de Violencia de Género Económica como actos de control y seguimiento de la conducta de una mujer en lo que respecta al uso del dinero y la constante amenaza de la denegación de recursos económicos. Así como cualquier acto que cause daño económico a una mujer.

La Violencia de Género Económica se refiere a una serie de acciones y omisiones realizadas por quien agrede con el propósito de afectar la estabilidad económica de la mujer, restringiendo su acceso y control sobre recursos financieros y decisiones económicas (Domínguez, 2010).

En este tipo de violencia se usa el poder económico para causar daño, disminuyendo la independencia y capacidad de la mujer para sostenerse a sí misma, a sus hijos e hijas y su estilo de vida. Este tipo de violencia busca mantener a la mujer dependiente financieramente del agresor y dificulta su escape de un ciclo de abuso (Favole y Olamendi, en ECOVIO 2020, Domínguez, 2010).

La Magistrada-Jueza Lucía Avilés Palacios (STJP 58/2021, FJ10), señala que la Violencia de Género Económica es “la privación intencionada y no justificada de recursos para el bienestar físico o psicológico de una mujer y/o de sus hijos e hijas”. Según Avilés (2022), este tipo de violencia puede ocurrir durante o después de una relación de pareja, sola o combinada con otras formas de violencia.

En relaciones de pareja, la Violencia de Género Económica persiste o aumenta durante o después de la separación, manifestándose a través del control económico, la explotación económica y el sabotaje laboral. El control económico, en el que el agresor supervisa y limita el acceso de la mujer a los recursos, es más prominente durante la convivencia, como el control del gasto, tomar decisiones económicas sin consultar, la obligación de pedir dinero, o el uso de dinero como castigo, etc. La explotación económica involucra al agresor generando deudas para la mujer, como retrasar pagos o

negarse a contribuir, no pagar la pensión alimenticia, se gasta el dinero destinado a cubrir necesidades básicas, ... El sabotaje laboral implica bloquear el empleo de la mujer impidiendo que vaya a trabajar, incluso provocando su despido o interfiriendo en su trabajo (Domínguez, 2020). A estas tres formas reconocidas de ejercer esta violencia se le suma la Violencia de Género Económica institucional que consiste en el retraso en las resoluciones de pago de prestaciones, dificultad de reunir toda la documentación exigida para la solicitud de recursos económicos, procesos judiciales largos y complicados para la estabilidad emocional de quienes los atraviesan, etc. A pesar de que esta última manifestación no tenga el mismo contexto que las anteriores, en cuanto a que no se genera dentro de una relación de pareja, como reivindica la [Fundación Isadora Duncan](#), es importante tenerla presente, ya que se puede observar cómo algunas mujeres y sus familias se van empobreciendo durante estos procesos por falta de protección y respuesta inmediata de las instituciones competentes.

Cabe señalar que la LOVG no reconoce la Violencia de Género Económica entre las manifestaciones de la Violencia de Género, por lo que las mujeres que sufren esta violencia no son reconocidas como tal si no va acompañada de otra manifestación, por lo que no se desarrollan medidas de protección, ni recursos necesarios para prevenir, detectar, sancionar e intervenir en el marco de esta violencia (Fundación Isadora Duncan, 2024). Ello, a pesar de que el Convenio de Estambul de 2011, ratificado por España en 2014, que es de obligado cumplimiento, contemple en su art. 3 la Violencia de Género Económica. A nivel autonómico existe normativa que reconoce esta forma de violencia, como la Ley Foral Navarra 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, que en su art. 3.3 la define como la privación intencionada, y no justificada legalmente, de recursos para el bienestar físico o psicológico de la mujer y de sus hijas e hijos o la discriminación en la disposición de los recursos compartidos en el ámbito de la convivencia de pareja, pero ello no ha conllevado el desarrollo de políticas públicas en el marco de sus competencias.

Mencionar que la Violencia de Género Económica tiene un contexto estructural que afecta sistemáticamente a todas las mujeres, agravándose por el componente de clase y etnicidad. Ello, por la dificultad en el acceso a los recursos que sostiene el mercado laboral con la precariedad del empleo femenino: las segregaciones ocupacionales, brechas salariales, mayor contratación parcial, desempleo femenino y del trabajo informal, techos de cristal y suelos pegajosos... Con ello queda de manifiesto que, aunque se haya dado un incremento de la ocupación femenina en el mercado laboral, esta no ha venido acompañada de una mayor igualdad (Gómez, 2001, Rubio, 2008, Díaz, Jabbaz, Aguado y González, 2016).

### 3. EL DERECHO DE ALIMENTOS A HIJAS E HIJOS

La existencia de un derecho de alimentos es reconocida por el ordenamiento jurídico español, en el art. 142 del Código Civil (CC), definiéndolo como “todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica” comprende “la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputables”, incluye los “gastos de embarazo y parto”, siendo el parentesco y la familia el sustrato básico de la obligación legal de alimentos (Domínguez, 2011).

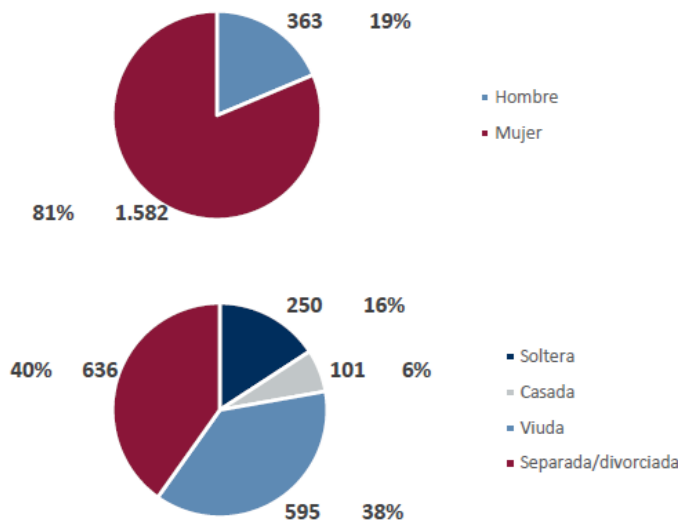
Los alimentos debidos por padres y madres a menores constituyen un efecto personal de la patria potestad (art. 154 CC), por la filiación, obligación que también existe aun cuando no se ostenta la patria potestad (art. 110 CC). Permanece incluso cuando se extingue por conseguir la emancipación o haber alcanzado la mayoría de edad. La nulidad matrimonial, la separación, el divorcio, así como el finalizar una relación, no eximen a padres y madres de su obligación de alimentos.

La contribución a los alimentos de descendientes finalizada la relación, se determina en un Convenio Regulador y en su defecto el Juez o Jueza lo determina en sentencia. El art. 93 del CC establece que se fijará la pensión alimenticia correspondiente a cada progenitor o progenitora en función de sus circunstancias económicas y las necesidades de los hijos e hijas. La forma de contribuir a los alimentos se concreta en el pago de una pensión en favor de hijas e hijos que administra el o la cónyuge que tiene la guarda y custodia, quien cuida. Por lo que, al considerarse los cuidados cuestiones propias del ámbito privado, exentas de valor y de reconocimiento social, donde se da la reproducción de los estereotipos y roles propios de las relaciones de dominio y de poder patriarcales, hay que tener presente que los mismos están siendo invisibilizados, no teniéndose en cuenta el aporte de los cuidados en la determinación de la cuantía. El no reconocimiento de los cuidados como labor feminizada deja fuera esta necesidad esencial y el aporte de la capacidad económica de la parte cuidadora (López, 2021). Cuidados que a día de hoy se sostienen por las mujeres, según la última encuesta del CIS (2024) estas dedican 6,7 horas al día al cuidado de hijos e hijas frente a las 3,7 horas de los hombres.

Cabe señalar que, de acuerdo con los datos del INE, en general, son las madres y no los padres quienes conviven con los hijos e hijas, así se desprende de la figura 1. Dato que, como el Tribunal de Cuentas señala en el Informe de Fiscalización Operativa y con enfoque evaluador del FOGAPA del ejercicio 2022 (2023), es relevante sobre la incidencia del aspecto de género en la política pública.

**Figura 1**

*Proporción de mujeres y hombres al frente de las familias monomarentales y monoparentales en España*



Fuente: Tribunal de Cuentas, 2023, p.12.

En Navarra, según los datos trasladados para la elaboración del presente informe por la Subdirección de Familia y Menores de Gobierno de Navarra, también son las mujeres quienes encabezan las familias monomarentales, así se refleja en las solicitudes de acreditación de este modelo de familias de 2024, donde el 94,95% (5.206) de las solicitudes fueron de familias encabezadas por mujeres, mientras el 5,05% (277) de quienes solicitaron la acreditación fueron hombres.

La demanda de alimentos en los casos de nulidad, separación y divorcio, constituye uno de los principales objetos de demanda y es concretamente en estos casos donde se ha demostrado que la mujer está más expuesta a sufrir daño (Domínguez, 2011). En 2023, en España, se produjeron 80.065 separaciones y divorcios. Los divorcios representaron el 95,8% y las separaciones el 4,2%. El 81,6% de los divorcios fueron no contenciosos y el 18,4% contenciosos (INE, 2024). Lo que nos indica que la resolución de una institución en la cual se dan las relaciones de dominio y subordinación propias de la Violencia de Género, se está realizando de forma amistosa, lo cual requiere una especial atención. En lo que a la custodia respecta existe una prevalencia de su ejercicio por la madre sobre el padre cuando esta no es compartida. En 2023 en el 48,41 % de los casos la custodia fue compartida, en un 47,77% la ejerció la madre y en el 3,53% el padre. En las resoluciones de mutuo acuerdo en el 54,21% de los casos la custodia fue compartida, en un 42,75% de la madre y en el 2,84% el padre. Cuando el divorcio fue contencioso en el 25,36% de los casos la custodia fue compartida, en un 67,66% la ejerció la madre y en el 6,24% el padre (INE, 2024).

**Tabla 1**

Divorcios entre cónyuges de diferente sexo según tipo de divorcio y cónyuge que debe ejercer la custodia, 2023

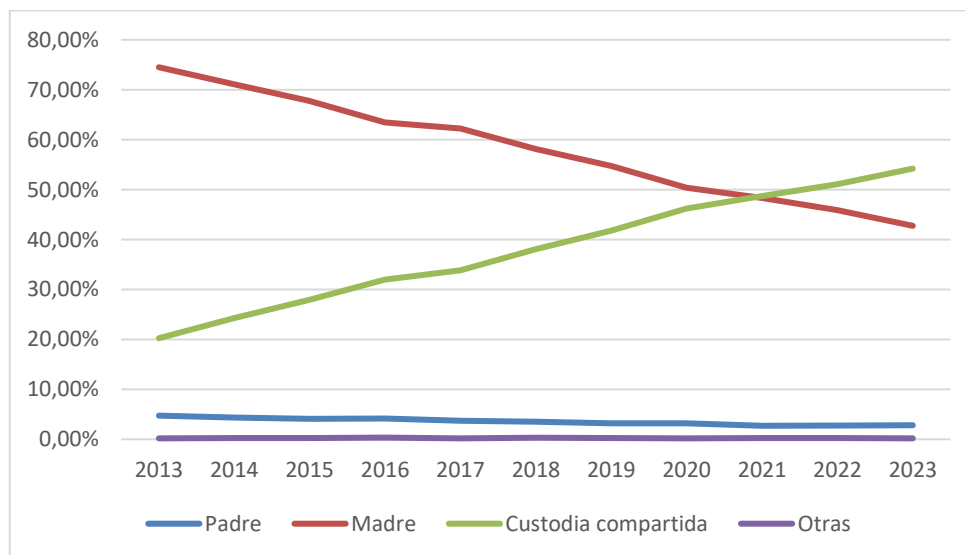
	Padre	Madre	Custodia compartida	Otros	Total
<b>Total</b>	1.340	18.156	18.400	115	38.011
<b>Divorcios no contenciosos</b>	863	12.981	16.460	58	30.362
<b>Divorcios contenciosos</b>	477	5.174	1.939	57	7.647

Fuente: INE

En lo que a la evolución del reparto de las custodias respecta, como se observa en las figuras 2 y 3, en los divorcios no contenciosos se da una disminución de la adjudicación de la custodia de la madre en favor de las custodias compartidas de una forma considerada, superando las segundas a las primeras. Sin embargo, de la evolución del establecimiento de la custodia en los casos de divorcios contenciosos las custodias compartidas no han superado a las custodias asignadas a la madre.

**Figura 2**

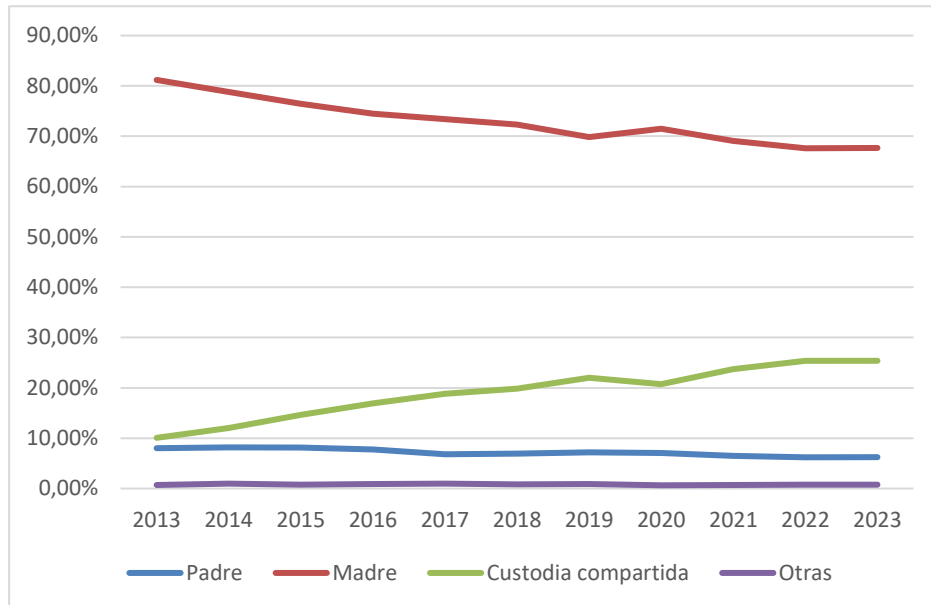
*Evolución custodias divorcios no contenciosos*



Fuente: INE.

**Figura 3**

*Evolución custodias divorcios contenciosos*

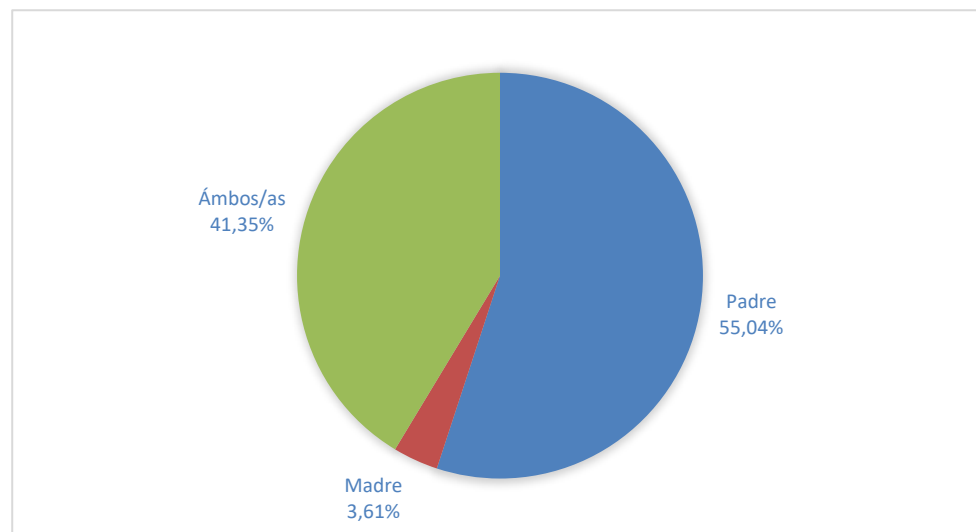


Fuente: INE.

En 2023, en España, en el 54,19% de los casos de divorcio y separación de cónyuges de diferente sexo, se asignó una pensión alimenticia en favor de hijo o hija. En el 55,04% el pago de la pensión alimenticia correspondió al padre, en el 3,61% a la madre y en el 41,35% a ambas partes (INE, consultado a 31 de enero de 2025). Ese mismo año, en Navarra, en el 54% de los casos se asignó una pensión alimenticia, en el 61% el pago correspondió al padre, en el 5% a la madre y en el 34% de los casos a ambas partes (INE, consultado a 31 de enero de 2025).

**Figura 4**

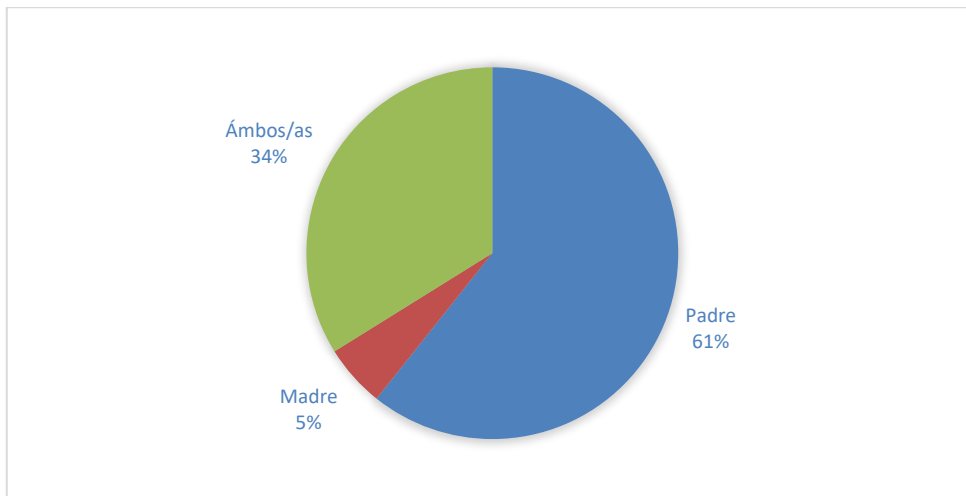
*Proporción de pensión de alimentos en los casos de separación y divorcio en España, 2023*



Fuente: INE

**Figura 5**

*Proporción de pensión de alimentos en los casos de separación y divorcio en Navarra, 2023*

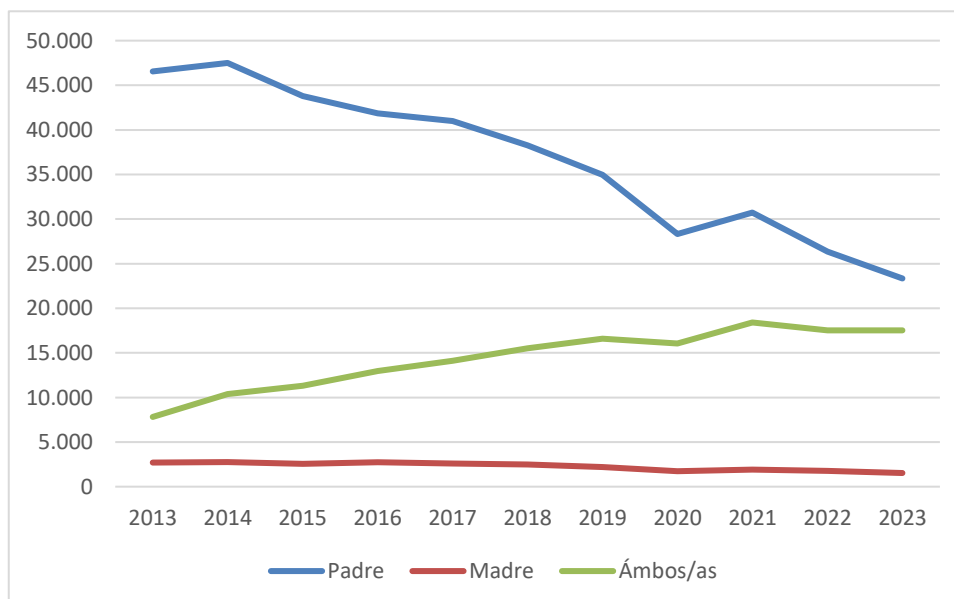


Fuente: INE

Respecto a la evolución del establecimiento de la pensión de alimentos, en los casos de separación y divorcio, de 2013 a 2023 en España, como se observa en la figura 6, disminuye la adjudicación del pago de la pensión de alimentos del padre en favor de la asignación de la misma a ambas partes. Aunque el establecimiento del pago de la pensión de alimentos al padre todavía es muy superior a los casos en los que se le impone a la madre.

**Figura 6**

*Evolución de la asignación de pensión de alimentos en los casos de separación y divorcio en España*

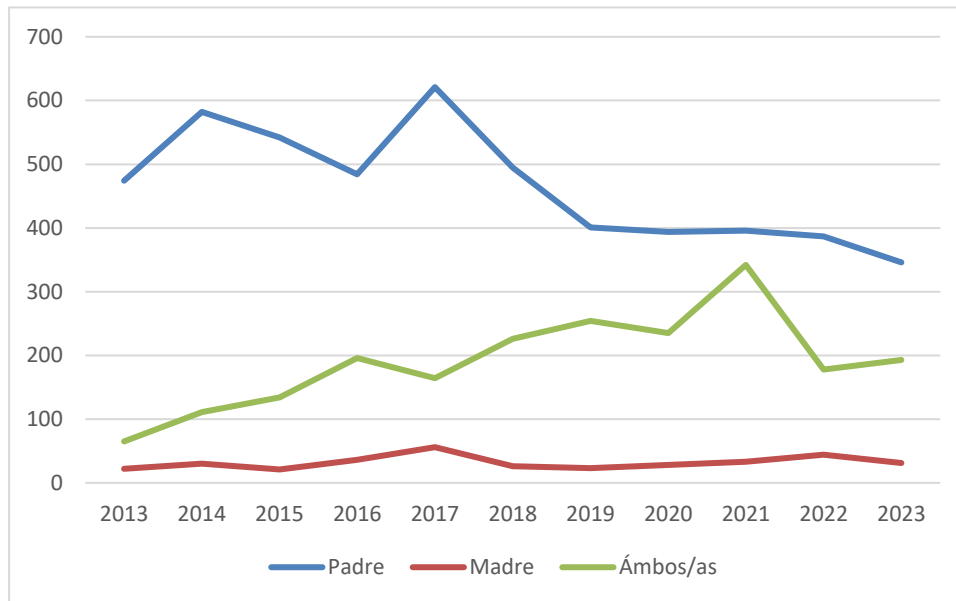


Fuente: INE.

En el caso de Navarra, el establecimiento de la pensión de alimentos, en las separaciones y divorcios, de 2013 a 2023, sigue el mismo patrón que en el caso de España, aunque con picos irregulares en los casos de asignación de la pensión alimenticia a los padres y a ambas partes. En la Comunidad Foral el establecimiento del pago de la pensión de alimentos al padre también es muy superior a los casos en los que se le impone a la madre, obsérvese la figura 7.

**Figura 7**

*Evolución de la asignación de pensión de alimentos en los casos de separación y divorcio en Navarra*



Fuente: INE.

De los datos recabados, y tal y como refiere el Tribunal de Cuentas (2023), se desprende que, del número de pensiones de alimentos establecidas judicialmente, en la última década, la mayoría de las pensiones deben ser satisfechas por el padre, 16 veces más frecuente que a la inversa, debido a que la madre es quien se hace cargo de los cuidados. Así como que, en los últimos tiempos, hay una tendencia de aumento de custodias compartidas y con ellas se comparte la pensión de alimentos, descendiendo el número total de pensiones de alimentos que se establecen a un cónyuge.

#### 4. LA REALIDAD DEL IMPAGO DELIBERADO DE LA PENSIÓN DE ALIMENTOS COMO VIOLENCIA DE GÉNERO ECONÓMICA

Ante el incumplimiento de la obligación del pago de la pensión de alimentos existen dos formas de reclamar jurídicamente esta situación: la vía civil y la vía penal. Pero cabe señalar que se desconoce el número de impagos que se producen en las pensiones de alimentos, el importe de dichos impagos y la situación socioeconómica de las familias afectadas (Tribunal de Cuentas, 2023), lo cual dificulta el análisis que se realiza a continuación sobre esta realidad y el abordaje de una política pública integral sobre el impago. El 12 de enero de 2025 se solicita al Consejo General del Poder Judicial acceso a las estadísticas de personas condenadas por el delito de Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos, con datos desagregados por sexo de la autoría delictiva, así como ejecuciones civiles por impago de alimentos, con datos desagregados por sexo de la parte ejecutada, datos que no han sido remitidos.

La Violencia de Género Económica no está tipificada expresamente en el ordenamiento jurídico, tampoco el impago de la pensión a hijos e hijas como Violencia de Género, sino que se prevé con carácter general como delito de abandono de familia en su modalidad de Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos en el art. 227.1 y 3 del Código Penal (CP), dentro de los derechos y deberes familiares.

La LOVG, aun cuando no reconoce la Violencia de Género Económica entre las manifestaciones de la Violencia de Género, tiene una previsión legal para crear un Fondo de Garantía de Anticipos para el Impago de Pensiones (DA 19ª). Dicha previsión ha sido modificada con la LOGILS, reconociendo que el Estado garantizará el pago de alimentos reconocidos e impagados en el marco de la protección contra la violencia económica prevista en la propia LOVG. Esto, en aras de reforzar las medidas de apoyo a las víctimas de la Violencia de Género Económica para mejorar su accesibilidad, su eficacia y su dotación económica, sin embargo, a día de hoy dichas mejoras no se han llevado a cabo. Este fondo garantiza unas cuantías económicas anticipadas, siempre y cuando el montante de los recursos de que disponga la unidad familiar sea insuficiente (Domínguez, 2011). Podríamos decir, que con la creación de este Fondo los poderes públicos intervienen para encontrar una solución, reconociendo con la LOGILS que la misma se da en el marco de protección de la Violencia de Género Económica, aunque resulta insuficiente por sus propios límites de acceso, ya que ni todas las mujeres en representación de menores que sufren impagos pueden acceder al fondo, ni el Estado se subroga en cuantía íntegra por el tiempo que dura el impago, aun cuando el deber de proteger a la familia social, económica y judicialmente esté contemplado en el art. 39.1 de la Constitución Española.

Como se ha señalado, la Violencia de Género Económica tiene reconocimiento internacional, pero no está incluida expresamente en la definición de la LOVG. Aunque cabe señalar, como dice la

Magistrada-Jueza Avilés (STJP 58/2021), que se puede considerar incluida la económica en la expresión “cualquier forma de violencia” empleada en el art. 1 por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Siendo los y las menores, en el supuesto del Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos, receptoras de esa violencia, ya que como se pronunció la STS 239/2021, el incumplimiento de esta obligación deja a los propios hijos e hijas en un estado de necesidad en el que, ante su corta edad, y carencia de autosuficiencia, necesitan de ese sustento alimenticio de la parte obligada a prestarlo, y de producirse el incumplimiento, eso exige a la progenitora que los tiene consigo en custodia a llevar a cabo un exceso en su esfuerzo de cuidado y atención hacia las hijas e hijos, privándose de atender sus propias necesidades para cubrir las obligaciones que no verifica la parte obligada a hacerlo. Generando la misma una doble victimización, sobre los hijos e hijas que necesitan de alimentos, y sobre la persona que debe sustituir a la parte obligada incumplidora que no presta los alimentos (FJ 4 apartado 30). Aun así, cabe señalar que esta sentencia no contempló el componente de género del Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos. Añadir que si el menor y la menor son los sujetos en favor de quienes se establece una pensión de alimentos y es la madre que tiene la custodia quien la administra, las hijas e hijos y la madre son receptoras de la violencia, esta última, por sustitución a través de las hijas e hijos. Ante la omisión de una obligación legal hacia hijos e hijas, se causa un daño o un perjuicio sobre las madres, encontrándonos, por lo tanto, también, ante un supuesto de violencia vicaria.

Como se ha señalado, la Violencia de Género Económica tiene reconocimiento internacional, el Convenio de Estambul, ratificado por España y de obligado cumplimiento, en su art. 3 la contempla como una de las manifestaciones de la Violencia de Género. También cabe destacar que otras declaraciones, resoluciones y recomendaciones del plano internacional que se integran en el *soft law*, la normativa blanda, contemplan este tipo de violencia. Estas declaraciones, resoluciones y recomendaciones, que se refieren explícitamente a la Violencia de Género, que no pueden ser alegadas como derecho aplicable, si pueden ser alegadas para interpretar el Derecho positivo nacional, en este sentido se ha pronunciado tanto el Tribunal de Comunidades Europeas, Sentencia Caso Grimaldi de 13 de diciembre de 1989, como el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 224/1999, de 12 de diciembre (Durán, 2004). Contando así con un marco normativo extenso que puede ser tenido en cuenta y aplicado en el caso del Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos como Violencia de Género.

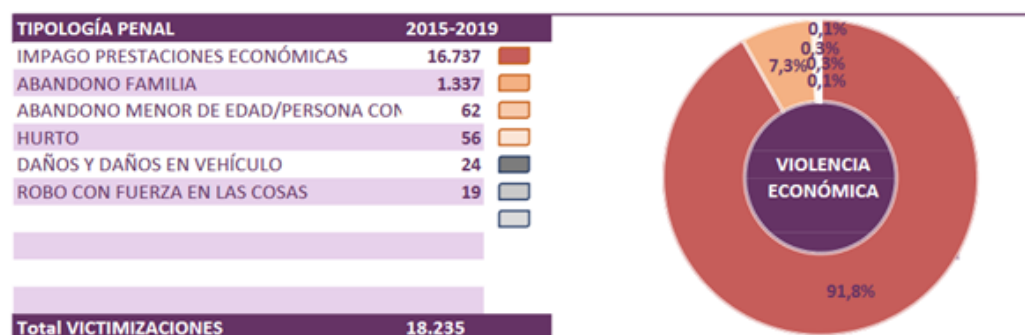
La Magistrada-Jueza Avilés en la sentencia STJP 58/2021 señala que la violencia económica es una manifestación de la Violencia de Género, siendo además una de las dimensiones a las que menos atención se le ha prestado por las legislaciones, así como en estudios relacionados con la Violencia de Género. Aun así, Avilés señala que el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos se engloba dentro

del concepto de Violencia de Género Económica y así lo hizo saber al Gobierno de España por la vía del 4.2 del CP<sup>1</sup> con una iniciativa legislativa judicial pionera en España (Avilés, 2022). En esta misma línea, el Ministerio del Interior, señala que la violencia económica es uno de los vértices que da forma a la violencia machista (Ministerio del Interior, 2020). En un Estudio sobre la Aplicación de la LOVG por el Grupo de Expertos y Expertas en Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial (2016) considera que el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos es un delito de Violencia de Género de carácter económico. Añade que el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos es un delito de Violencia de Género por suponer un ataque a la víctima desde el punto de vista del ahogamiento económico como signo de violencia y de dominación. Al respecto, señalar que al ser el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos un tipo de Violencia de Género que emerge tras la ruptura, ello dificulta que incluso las propias mujeres la identifiquen como una agresión, como Violencia de Género (Ministerio de Igualdad, 2023).

La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2019 de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género reveló, que el 11,5% de mujeres mayores de 16 años han sufrido Violencia de Género Económica y según el Informe de Violencia contra la Mujer de 2015-2019 del Ministerio de Interior (2020) entre 2015 y 2019 se contabilizaron 601.416 denuncias por Violencia de Género, correspondiendo 18.235 al Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos a mujeres entre 31 y 40 años. Este último informe también señala que el impago de prestaciones económicas alcanza en el Estado un total de 16.737 victimizaciones de mujeres. Siendo el impago de prestaciones económicas, como se puede observar en la figura 8, el 91,8% del total de victimizaciones (18.235) de la tipología penal económica.

**Figura 8**

*Tipología penal de la violencia económica de 2015-2019 por unidades*



Fuente: Informe sobre Violencia contra la Mujer 2015-2019, emitido por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, p. 64. 2020.

<sup>1</sup> Art. 4.2. “En el caso de que un Juez o Tribunal, en el ejercicio de su jurisdicción, tenga conocimiento de alguna acción u omisión que, sin estar penada por la Ley, estime digna de represión, se abstendrá de todo procedimiento sobre ella y expondrá al Gobierno las razones que le asistan para creer que debiera ser objeto de sanción penal”.

La realidad criminológica del delito por abandono de familia, perteneciendo el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos a esta modalidad delictiva, refleja, según las estadísticas que anualmente publica el INE (2023), datos del Registro de Penados, que en 2023, 3.953 personas fueron condenadas por un delito de abandono de familia, de las cuales 3.507 eran hombres y las restantes, 446 mujeres. Siendo la evolución de la realidad delictiva de las condenas de este tipo delictivo, como se puede observar en la tabla 2, similar en la última década. Lo cual nos lleva a afirmar que la realidad criminológica de la autoría del delito es preeminentemente del hombre, en una década el 91,07% de penados han sido hombre mientras que el 8,93% mujeres. Por lo que la conducta tendría perfecto encaje en los sujetos que contempla el art. 173.2 CP y por ende en el art. 153 CP. Modalidad, que resulta ser un instrumento perpetuador de las desigualdades estructurales que discriminan y subordinan a las mujeres, limitando el libre desarrollo de su libertad e integridad, y de su dignidad humana.

**Tabla 2**

**Personas condenadas por un delito de abandono de familia**

	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
<b>Hombres</b>	3.507	4.440	4.548	3.671	5.273	5.534	5.924	6.289	6.417	6.358	5.713
<b>Mujeres</b>	446	550	479	470	476	564	568	547	566	496	490
<b>Total</b>	3.953	4.990	5.027	4.141	5.749	6.098	6.492	6.836	6.983	6.854	6.203

Fuente: INE

Una investigación llevada a cabo por el Instituto de Políticas de Bienestar Social de la Universidad de Valencia, conocido como ECOVIO, abordó la problemática de la Violencia de Género Económica. Los resultados obtenidos sobre el cumplimiento de los pagos acordados en convenio arrojaron cifras preocupantes. Como se puede observar en la figura 9, en situaciones donde no se había registrado Violencia de Género durante la relación de pareja, en un 41% de los casos estudiados, las exparejas masculinas mostraron demoras o incumplimientos en los pagos previamente acordados. En lo que a mujeres víctimas de Violencia de Género respecta, el retraso o impago suponía el 70% de los casos. El 52% de las mujeres del primer grupo consideraron que el impago o retraso era voluntario, frente al 73,5% de las mujeres del segundo grupo.

Figura 9

Incumplimiento de los pagos acordados en Convenio



Fuente: ECOVIO. 2020. [https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1\\_Mesa-1-scaled.jpg](https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1_Mesa-1-scaled.jpg)

En relación con los gastos extraordinarios establecidos en los acuerdos, los hallazgos de ECOVIO señalan que en un 45% de las situaciones donde no se ha registrado evidencia de Violencia de Género, las exparejas incumplen el pago de estos gastos. Además, dentro de este grupo, un 76% de las mujeres consideraban que el impago era intencional. Por otro lado, en los casos donde se constata la presencia de Violencia de Género, el porcentaje de exparejas que no cumplen con los gastos extraordinarios es del 68%. En este contexto, un 80% de las mujeres afirmaron que perciben este incumplimiento como una acción deliberada por parte de sus exparejas. Obsérvese la figura 10.

Figura 10

Incumplimiento de los pagos extraordinarios



Fuente: ECOVIO. 2021. [https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1\\_Mesa-2-scaled.jpg](https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1_Mesa-2-scaled.jpg)

En lo que a las reclamaciones judiciales respecta, los datos vienen demostrando que el sistema penal no está logrando abordar de manera efectiva la Violencia de Género. Como señala Larrauri (2007) la intervención penal busca convertir una desigualdad social en un problema de control del delito, individualizando la conducta y ocultando la responsabilidad del contexto social. Además, el sistema penal, en lugar de proteger a las mujeres, ha contribuido a perpetuar un cierto concepto de lo

que significa ser mujer en la sociedad, reforzando la estructura de género y perpetuando la discriminación sexual, lo que incluso genera nuevas formas de discriminación (Bodelón, 1998) y violencias, como la institucional. Hay que tener presente que toda interpretación jurídica donde estén en juego derechos de las mujeres debe ser valorada con perspectiva de género, lo cual requiere de una protección especial por parte del Derecho, debido a la integración cultural, social y económica discriminatoria de las mujeres (Gabriel, 2021). Más aún cuando, como a continuación se recoge, las mujeres que sufren Violencia de Género no acuden al sistema judicial. Muchas mujeres no recurren al sistema judicial y menos al sistema penal en busca de protección en casos de Violencia de Género. Un sistema legal y unas instituciones en las que no se reflejan las vivencias y necesidades de las mujeres, difícilmente van a protegerlas.

La Macroencuesta de 2019 señala que solo el 21,7% de las mujeres que han sufrido Violencia de Género en el ámbito de la pareja actual o pasada ha denunciado (la propia mujer u otra persona o institución) en la policía o en el juzgado, mientras que el 78,3% de las mujeres que la sufren no acude a la administración de justicia.

En lo que a la reclamación judicial por supuestos de impago respecta destaca que, en situaciones en las que no se evidencia otra forma de Violencia de Género, como se observa en la figura 11, el 48% de las mujeres han reclamado judicialmente frente al 52% que no lo ha hecho. En los casos en los que hay Violencia de Género un 70% de las afectadas ha optado por emprender acciones legales.

**Figura 11**

*Reclamaciones judiciales por IPA*



Fuente: ECOVIO. 2021.

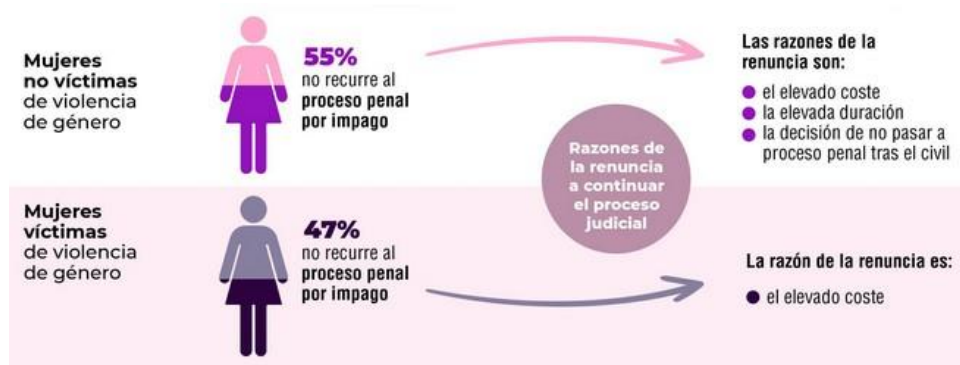
[https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1\\_Mesa-3-scaled.jpg](https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1_Mesa-3-scaled.jpg)

En los casos que recurren a la vía penal para reclamar el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos, cuando no se constata que ha habido otras manifestaciones de violencia, el 55% de las mujeres no recurre a esta vía. En los casos en los que concurre Violencia de Género, el 47% tampoco

lo hace. Dentro de las motivaciones que desalientan la elección de la vía penal, el primer conjunto de mujeres considera factores como los costos significativos, la prolongada duración del proceso y la decisión de no seguir adelante con acciones penales después de un enfoque civil. En cuanto al segundo grupo, el aspecto predominante es el alto costo involucrado. Véase la figura 12.

**Figura 12**

*Reclamaciones judiciales vía penal*



Fuente: ECOVIO. 2021.

[https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1\\_Mesa-3-scaled.jpg](https://observatory.economic-genderviolence.eu/wp-content/uploads/2021/06/ECOVIO-Infografia-n1_Mesa-3-scaled.jpg)

## 5. LA REPARACIÓN INTEGRAL. EL FOGAPA

El Estado debe asumir las responsabilidades que le son atribuibles. La Violencia de Género es una vulneración de los Derechos Humanos de las mujeres, lo que requiere que la reparación sea integral en todos sus sentidos, contribuyendo las administraciones públicas a ella.

La reparación integral es un concepto que proviene del Derecho Penal Internacional destinado a la reparación de las víctimas de crímenes de lesa humanidad. Es un derecho que busca reducir el alcance de los daños, pérdidas y perjuicios ocasionados a las víctimas o/y supervivientes, y a las necesidades individuales y colectivas de estas (Benavides y Escudero, 2013, en Granda, 2020). Entre los principios de aplicación de la reparación integral encontramos la dignidad, la no discriminación y no estigmatización.

Es una obligación que tienen los Estados. Debe ser integral, puede ser individual o colectiva, material o simbólica, y debe tener una perspectiva de género e interseccional en su diseño e implementación, que coloque en el centro a las víctimas y supervivientes, sus deseos y necesidades, así como que cuente, cuando sea posible y así lo quieran, con su participación (Sordo, 2021), poniendo así las vivencias de las mujeres en el centro. En este sentido, el principio de reparación es un derecho de las mujeres víctimas y supervivientes y abarca las medidas que las administraciones públicas deben implementar para compensar los daños y perjuicios derivados de la violencia. La necesidad de una reparación integral es una responsabilidad ineludible de los Estados. En definitiva, la reparación forma

parte, junto con la prevención, protección, investigación y sanción, de la debida diligencia que deben tener los Estados en los casos de Violencia de Género (Rosell, 2022).

Las formas de reparación son la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición medidas que deben cumplir una intervención reparadora, según la ONU (2005). Como parte de la restitución, está la devolución de la mujer a la situación anterior, como el regreso al lugar de residencia, la reintegración en el empleo o la devolución de bienes. Si esta restitución no es posible se debe tener una vocación transformadora de las causas estructurales que originan la Violencia de Género. La indemnización debe ser proporcional a la gravedad y circunstancias, tomando en cuenta el daño físico, mental, la pérdida de oportunidades, daños materiales y pérdida de ingresos, los daños morales y gastos de asistencia multidisciplinarios (jurídicos, psicológicos, médicos y asistenciales), también alude a la lesión o menoscabo que sufre una persona en su funcionalidad social (esfera personal, familiar, social y laboral) ante un hecho inesperado en el devenir de su cotidianidad (Ferro y Martínez, 2019, en STJP 58/2021). En el caso del Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos, generalmente la madre ha asumido la responsabilidad exclusiva de cuidado y sustento económico, por lo que también deben considerarse los efectos que los impagos generan en la madre, como repercuten en su vida personal, familiar, social y laboral, así como en sus expectativas económicas. En la rehabilitación se incluye todos los servicios, médicos, psicológicos, jurídicos y sociales. En la satisfacción entraría el reconocimiento de los hechos y aceptación de responsabilidades, de reparación simbólica, con acciones que revelen públicamente la verdad de lo ocurrido (Sordo, 2021). Siendo la parte simbólica de las reparaciones crucial, teniendo la reparación colectiva ese efecto predominantemente simbólico que beneficia en su conjunto a la comunidad (Granda, 2020), debiendo estar presente además en todas las formas de reparación, en todo el proceso (Sordo, 2021). Como garantía de no repetición está la prevención, la educación, la formación y capacitación como núcleos fundamentales.

Con la entrada en vigor en 2022 de la LOGILS se modificó la LOVG que introdujo un Capítulo V dentro del Título II dedicado a los derechos de las mujeres víctimas de Violencia de Género. Siendo este un hito importante a la hora de tener en cuenta las vivencias de las mujeres para la lucha contra la Violencia de Género. El capítulo regula el derecho a la reparación, reparación que va más allá de la compensación económica, contempla medidas necesarias para la completa recuperación física y psíquica, pero también social, habla de acciones de reparación simbólica y de garantías de no repetición. En ello es imprescindible tener presente la relevancia de la participación de las mujeres en el proceso de reparación, ponerlas en el centro de la reparación, su vivencia y experiencia, deseos y necesidades, con el fin de evitar reparaciones paternalistas.

### **5.1. El Fondo de Garantía de Anticipos de las Pensiones de Alimentos (FOGAPA)**

El FOGAPA se constituye en 2008, con el objeto de garantizar el pago de las pensiones de alimentos debidas por los progenitores a sus hijos e hijas menores, en caso de incumplimiento de esta obligación. Consiste en una protección subsidiaria del Estado a menores afectados por el impago de la pensión de alimentos reconocida por resolución judicial firme. Es financiado mediante aportaciones anuales de los Presupuestos Generales del Estado y se prevé el reembolso de las aportaciones pagadas, consideradas anticipos por cuenta de progenitores deudores.

Con la aprobación de la LOVG, se aprueba la D.A. 19ª, que materializa la creación del FOGAPA, reivindicación que venía haciéndose desde la Proposición de Ley de creación de un Fondo de Garantía de pensiones de alimentos y compensatorias de 1987, que en su día fue rechazada. La actividad parlamentaria desde ese primer momento hasta su creación y con posterioridad para su actualización ha sido extensa, véase el Anexo 5 del Informe del Tribunal de Cuentas Nº 1.546 (Tribunal de Cuentas, 2023).

El FOGAPA se estableció en la DA 53ª de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, consignó en su disposición transitoria décima primera una habilitación expresa al Gobierno para regular, en el año 2007, el FOGAPA. Regulándose finalmente el mismo en el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos.

Con la entrada en vigor de la LOGILS se perdió una oportunidad para que todas las víctimas o supervivientes de diferentes formas de violencia machista tuviesen garantizado su derecho a la reparación integral. El Estado perdió una oportunidad crucial en aras a esa reparación integral desde el primer punto, que es la reparación simbólica, al no reconocer como forma de manifestación de la Violencia de Género la Violencia de Género Económica, ni su responsabilidad en la perpetuación y mantenimiento de la misma. Se pudo haber reformado la LOVG para incluir distintas formas, manifestaciones y ámbitos de la Violencia de Género, entre ellas la económica y haber reconocido que la Violencia de Género es aquella que se da más allá de la que se ejerce en el ámbito de la pareja o expareja. Lo que habría permitido a las mujeres que han sufrido o sufren distintas formas de violencia poder acreditarla por los medios del art. 23, permitiendo que estos medios a su vez sirviesen para acudir al FOGAPA y no solo la resolución judicial, junto al documento de ejecución y el certificado infructuoso de esta última (art. 14 R.D. 1618/2007). Más aún, si tenemos en cuenta el porcentaje de mujeres que no acuden a la justicia para reclamar el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos según los datos de ECOVIO, ya analizados. Acreditación que serviría para que estas mujeres accediesen a la asistencia jurídica gratuita, cumpliendo de este modo el mandato de la reparación integral, así

como para poder ejercer su derecho a una reparación integral derivados de los impagos sufridos.

No obstante, cabe señalar que, en la última fase de elaboración del presente informe, con fecha 10 de febrero de 2025, se hace pública la noticia de que todos los grupos políticos, excepto VOX, han acordado el texto del nuevo Pacto de Estado contra la Violencia de Género, el cual contempla incorporar de manera específica la Violencia de Género Económica (La Moncloa, 2025). El 17 de febrero se aprueba en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Estado las nuevas medidas del nuevo Pacto de Estado contra la Violencia de Género y el 26 de febrero queda aprobado por el Congreso el nuevo pacto político, a expensas del desarrollo legislativo del mismo.

La creación de un FOGAPA representa el compromiso del Estado en la construcción de un sistema de bienestar social. Esta iniciativa refleja el papel esencial de las autoridades públicas como salvaguardias finales de las necesidades esenciales de las personas dentro de su territorio. Asimismo, la instauración de tales fondos se traduce en la materialización de los imperativos legales relacionados con la protección de los hijos, hijas y la familia, tal como lo prescribe el art. 39 de la Constitución Española. Además, esta medida responde a la obligación de implementar las acciones necesarias para garantizar la percepción de las pensiones alimenticias, de acuerdo con los compromisos adquiridos por los Estados signatarios de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989 (Azagra, 2008). Y como contempla la D.A. 19ª de la LOVG modificada por la LOGILS como marco de protección contra la violencia económica.

Vemos que la LOGILS, modificó la D.A. 19ª de la LOVG, reconociendo que, en el marco de la protección contra la violencia económica, el Estado garantizará el pago de alimentos reconocidos e impagados a favor de las hijas e hijos menores de edad, no así el Real Decreto 1618/2007 que desarrolla dicho Fondo. El Real Decreto 1618/2007, en su exposición de motivos, hace referencia tanto al deber de intervención subsidiaria del Estado como a la imperiosa necesidad de proteger el interés superior del y la menor, pero en ningún momento el Estado reconoce las responsabilidades que le son atribuibles en cuanto al origen histórico estructural de la Violencia de Género, en este caso económica y vicaria, imprescindible para la reparación integral.

En conjunto, las disposiciones legales y políticas reflejan el compromiso de la sociedad y el Estado en salvaguardar los Derechos Fundamentales de las personas más vulnerables y en asegurar que las obligaciones alimenticias sean cumplidas de manera efectiva. Sin embargo, nos encontramos ante unos anticipos por parte del Estado, con una cobertura económica y temporal, y con unos sujetos receptores muy limitados. Los requisitos de acceso al fondo son limitantes, la persona beneficiaria debe ser menor o en caso de mayores de edad tener una discapacidad mínima del 65%, siempre y cuando los recursos e ingresos familiares no superen el IPREM con un coeficiente de 1,5 si hubiera un hijo o hija que se incrementara en 0,25 por hijo o hija. Lo cual supuso que en 2024 para poder acceder

al mismo los ingresos familiares mensuales de una familia con una o un menor a cargo no pudiesen superar los 900,00€ mensuales, 10.800€ anuales, al situarse el IPREM en 600,00€. Cuantía que se sitúa por debajo del umbral de la pobreza de 2023 situado en 916,00€, 316,00€ mensuales más que el IPREM. Señalar que, en Navarra, la Renta Garantizada para familias con una o un menor a cargo se sitúa en 1.028,71€ mensuales, por lo que una mujer navarra con una o un hijo menor dependiente, en situación de pobreza que accede a la RGI, nunca podrá acudir a este fondo en el supuesto de impago, al superar los ingresos de acceso al FOGAPA.

Se deja fuera a las y los mayores de edad económicamente dependientes. A las personas extranjeras no pertenecientes a la UE se les requiere una residencia legal de 5 años siendo los 2 años inmediatamente anteriores a la solicitud del anticipo, en el caso de menores que no alcanzan esa edad el requisito se exige a quien tiene la guardia y custodia, así como ser nacional de otro Estado con tratado, acuerdo o convenio internacional o en virtud de reciprocidad reconozca anticipos análogos a los españoles y las españolas en su territorio, requisito que no tiene en cuenta la interseccionalidad.

A su vez, el requisito de contar con resolución judicial, documento de instar la ejecución y certificado infructuoso para acceder al FOGAPA, no atiende a las vivencias de las mujeres en lo que a sus relaciones con la justicia respecta, lo que conlleva, como se desprenden de los datos referenciados en apartados anteriores, a dejar a muchas mujeres sin acceso al mismo. Así como un ejercicio de Violencia de Género Económica institucional por la dilación que supone para el acceso al Fondo el conseguir los mencionados documentos.

La cuantía máxima de percepción del anticipo es insuficiente, 100€, y el límite temporal de percepción es demasiado breve, 18 meses. Desde su aprobación la misma no ha sido actualizada ni con el IPC, mucho menor tiene presente la valoración del daño social al que se ha hecho mención. A su vez, la prestación es incompatible con otras ayudas públicas por el mismo concepto, ni siquiera usar una regla de deducción de otras prestaciones públicas, establece una incompatibilidad.

El FOGAPA en su diseño e implementación está repleto de límites que no tienen perspectiva de género alguna, tampoco perspectiva interseccional, no tiene presente las vivencias de las mujeres y menos aún estas han sido escuchadas en su diseño. No cumple con los estándares de una reparación integral. Los límites del FOGAPA conllevan que nos encontremos ante una herramienta poco eficaz y perpetuadora de la violencia institucional. Desde su puesta en marcha se cuentan con muy pocos datos, siendo la ausencia de datos estadísticos oficiales sobre el problema social al que se dirige la política pública y sobre el propio FOGAPA lo que dificulta la evaluación del impacto de la misma.

Del Informe de Tribunal de Cuentas (2023) se han podido obtener algunos datos como que la serie histórica de solicitud desde 2008 a 2022 revela que el 97% de las solicitudes de anticipos al FOGAPA fueron presentadas por mujeres. De dicho informe se sabe que el FOGAPA en sus bases de

datos dispone del número de solicitudes recibidas y anticipos pagados cada año, siendo el número de concesiones muy inferior al de solicitudes.

Con fecha 18 de noviembre de 2024, a través del portal de Transparencia se solicitó, por quien realiza el presente informe, al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del cual depende el FOGAPA, una serie de datos con el fin de conocer la realidad que rodea al mismo para poder realizar una propuesta con perspectiva de género acorde a la realidad de su utilidad. Los datos solicitados fueron los siguientes:

- Cuantía presupuestada anual destinada al fondo y cuantía anual ejecutada desde 2008, año por año.
- Cuántas solicitudes se han presentado desde su puesta en marcha en 2008, año por año.
- Número de solicitudes denegadas y aceptadas por años, año por año.
- Motivo principal de la denegación (los tres principales motivos) año por año.
- Motivo principal del desistimiento de continuar por las partes, año por año.
- Número de niños y niñas a los que ha dado cobertura, año por año.
- Edad media de niñas y niños a quienes ha dado cobertura.

Con fecha 18 de diciembre de 2024 y 4 de febrero de 2025 se remiten algunos de los datos solicitados, concretamente: las solicitudes y resoluciones de expedientes anuales; cuantías presupuestadas y ejecutadas; motivos principales de las denegaciones; número de niñas y niños a quienes se ha dado cobertura y su edad media. Cabe señalar que la resolución donde se adjuntan los datos solicitados refiere que “los datos que no han podido ser facilitados se refiere, exclusivamente, a que no tenemos recogidos en las estadísticas”. Ello nos lleva a señalar la necesidad de crear un sistema de recogida de datos que permita el conocimiento de la realidad del FOGAPA para poder realizar una propuesta de mejora, acorde con la problemática social que rodea a la existencia del Fondo, la Violencia de Género Económica.

Sobre los datos aportados, en primer lugar, llama la atención el bajo número de concesiones en comparación con las solicitudes recibidas, situándose aproximadamente en la mitad. Desde la creación del fondo en 2008 hasta 2024 se han recibido 46.720 solicitudes, concediéndose 26.819, lo que supone el 57,40% de las solicitudes, tal y como se desprende de la tabla 3 y se refleja en la figura 13.

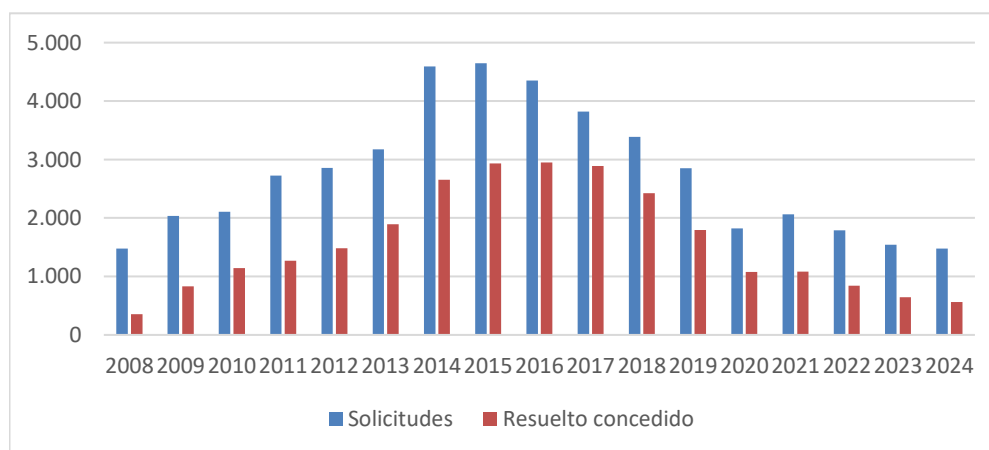
**Solicitudes, revisiones concesiones y denegaciones acceso al FOGAPA**

Año	Solicitudes	Revisiones	Resuelto concedido	Resuelto denegado
<b>Total</b>	<b>46.720</b>	<b>12.464</b>	<b>26.819</b>	<b>30.701</b>
<b>2008</b>	1.476	170	355	385
<b>2009</b>	2.033	156	829	1.110
<b>2010</b>	2.106	243	1.144	1.363
<b>2011</b>	2.725	260	1.271	1.349
<b>2012</b>	2.857	294	1.483	1.615
<b>2013</b>	3.173	419	1.894	1.815
<b>2014</b>	4.590	702	2.652	2.442
<b>2015</b>	4.649	810	2.931	2.420
<b>2016</b>	4.352	1.196	2.949	2.574
<b>2017</b>	3.820	1.457	2.890	2.215
<b>2018</b>	3.389	1.465	2.423	2.504
<b>2019</b>	2.852	1.323	1.792	2.371
<b>2020</b>	1.820	920	1.076	1.669
<b>2021</b>	2.065	939	1.084	1.976
<b>2022</b>	1.791	848	840	1.723
<b>2023</b>	1.545	682	643	1.665
<b>2024</b>	1.477	580	563	1.505

Fuente: Datos solicitados al FOGAPA.

**Figura 13**

*Solicitudes y concesiones FOGAPA en España*



Fuente: Tribunal de Cuentas, 2023, p.17.

Al acudir a los motivos principales de denegación se observa una prevalencia de estas por ser

los ingresos de la unidad familiar superiores a los exigidos en requisitos, ocupando este motivo la primera posición en 2008, 2016, 2017, 2018, 2023 y 2024, segunda posición en 2009, 2010, 2011, 2012, 2014, 2015, 2019, 2020, 2021 y 2022, y el tercer puesto en 2013. Es decir que este motivo ocupa todos los años o la principal o la segunda causa de denegación de acceso al FOGAPA. Siendo otra de las causas el desistimiento por parte de la parte solicitante desconociéndose la causa que se llevó a dicho desistimiento (en 13 años ocupó una de las tres causas principales), la inexistencia de una ayuda análoga en otro Estado (en 6 años), falta de testimonio de ejecución civil (en 4 años), la ejecución penal y no civil (en 4 años), la caducidad (en 4 años), o la mayoría de edad (en 3 años).

Sobre el número de niñas y niños a los que ha dado cobertura desde su creación asciende a 26.819 y la media de edad es de 10,41 años.

Desde su creación, en 2008, hasta la fecha la cuantía ejecutada del FOGAPA asciende a 40.678.150,87€, pudiendo sostenerse con la aportación inicial de 10.000.000,00€ hasta 2013. Es más, en la tabla 4 podemos observar como en 2012 la aportación presupuestada fue de 100.000 euros y en 2013 de 50.000€. No llegando las cuantías posteriores aportadas ni a la mitad de la aportación prevista y realizada el primer año de puesta en marcha del Fondo.

**Tabla 4**  
**Presupuesto FOGAPA y ejecutado**

<b>Año</b>	<b>Presupuestado</b>	<b>Ejecutado</b>
<b>2008</b>	10.000.000,00 €	351.526,71 €
<b>2009</b>	600.000,00 €	1.200.462,39 €
<b>2010</b>	600.000,00 €	1.753.775,46 €
<b>2011</b>	600.000,00 €	1.941.027,66 €
<b>2012</b>	100.000,00 €	2.406.885,77 €
<b>2013</b>	50.000,00 €	2.776.901,26 €
<b>2014</b>	1.550.000,00 €	3.632.298,24 €
<b>2015</b>	3.500.000,00 €	4.537.727,28 €
<b>2016</b>	4.800.000,00 €	4.653.818,94 €
<b>2017</b>	4.800.000,00 €	4.171.877,63 €
<b>2018</b>	4.300.000,00 €	3.533.260,06 €
<b>2019</b>	4.300.000,00 €	2.884.795,64 €
<b>2020</b>	4.300.000,00 €	2.024.961,51 €
<b>2021</b>	2.500.000,00 €	1.543.119,59 €
<b>2022</b>	1.800.000,00 €	1.397.830,07 €
<b>2023</b>	1.800.000,00 €	1.060.085,78 €
<b>2024</b>	1.800.000,00 €	807.796,88 €

Fuente: Datos solicitados al FOGAPA

El 12 de enero de 2025 se solicita los datos de las niñas navarras y niños navarros que están

accediendo al FOGAPA, concretamente se pide: solicitudes y resoluciones de expedientes procedentes de Navarra concedidas y denegadas de 2008 a 2024, número de niñas y niños con residencia en Navarra a quienes el fondo ha dado cobertura de 2008 a 2024 y la edad media de los mismos. Estos datos se solicitan al detectar que, posiblemente, las navarras y navarros menores de edad no estén pudiendo acceder al fondo, ya que como se ha señalado el umbral de acceso al FOGAPA con una hija o hijo se sitúa en 900,00 euros mensuales, y en Navarra, en 2024 la RGI para familias con una o un menor a cargo se situó en 1.028,71€. Con fecha 4 de febrero se remite por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones dicha información, la cual revela los datos que se proceden a detallar.

Desde la creación del fondo en 2008 hasta 2024, en 17 años se han concedido únicamente 265 prestaciones a niñas (123) y niños navarros (142), con una media de edad de 9,6 años, no concediéndose ni una sola en 2024, suponiendo las concesiones el 58,11% de las solicitudes, que han ascendido a 456, tal y como se refleja en la tabla 5.

**Tabla 5**  
**Solicitudes, revisiones concesiones y denegaciones acceso al FOGAPA de niñas navarras y niños navarros**

<b>Año</b>	<b>Solicitudes</b>	<b>Revisiones</b>	<b>Resuelto concedido</b>	<b>Resuelto denegado</b>
<b>Total</b>	<b>456</b>	<b>141</b>	<b>265</b>	<b>314</b>
<b>2008</b>	15	1	4	2
<b>2009</b>	45	0	14	28
<b>2010</b>	42	15	28	23
<b>2011</b>	52	4	25	34
<b>2012</b>	28	13	23	28
<b>2013</b>	34	8	19	14
<b>2014</b>	41	12	42	18
<b>2015</b>	51	11	24	29
<b>2016</b>	26	10	19	24
<b>2017</b>	33	7	21	17
<b>2018</b>	18	13	13	13
<b>2019</b>	19	7	10	15
<b>2020</b>	17	12	12	11
<b>2021</b>	6	13	2	25
<b>2022</b>	16	3	5	11
<b>2023</b>	10	8	4	17
<b>2024</b>	3	4	0	5

Fuente: Datos solicitados al FOGAPA

De todas las concesiones realizadas desde la puesta en marcha del Fondo, el 0,99% han sido de niñas navarras y niños navarros. Procediendo de Navarra el 0,98% de las solicitudes. Es decir, el

porcentaje de navarras y navarros que están resultando beneficiadas del Fondo es muy pequeño, pero también es muy pequeño el porcentaje de solicitudes.

## **5.2. Modificación del FOGAPA como medida de reparación integral**

El Proyecto de Ley de Familias publicado en el Boletín de las Cortes Generales Nº 11-1, de 8 de marzo de 2024, en la misma línea de la Propuesta de la ley de familias del 14 de abril de 2023 ya caducada, contempla la modificación del Real Decreto 1618/2007. Teniendo en cuenta el mismo, así como las recomendaciones del Informe de Fiscalización Operativa y con enfoque evaluador del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos del ejercicio 2022 que realizó el Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2023, así como atendiendo a los datos reflejados en este informe y las buenas prácticas en la garantía de las pensiones de alimentos a menores de países del entorno, poniéndolos en diálogo con la perspectiva de género, se realiza una propuesta de modificación del FOGAPA recogida cada una de las aportaciones en la siguiente tabla.

CATEGORIA DE ANÁLISIS	RD 1618/2007	PROYECTO DE LEY DE FAMILIAS 8 DE MARZO 2024	INFORME TRIBUNAL DE CUENTAS Nº 1.546	PROPUESTA
Edad del sujeto con derecho de alimentos	Menores de edad o mayores de edad con un grado de discapacidad de más del 65%.	Menores de edad o mayores de edad con un grado de discapacidad de más del 65%.	La exclusión de protección de los hijos/as al alcanzar la mayoría de edad hace que no se ponga el acento en los hijos/as económicamente dependientes, aun cuando pertenecen a un colectivo que todavía se dedica a la formación superior, que carece de ingresos propios.	Menores de edad y mayores de edad económicamente dependientes hasta los 25 años. Si estuviera cursando estudios y cumpliera los 25 años durante el transcurso del curso escolar, la percepción se mantendrá hasta el día primero del mes inmediatamente posterior al de inicio del siguiente curso académico. Equiparándose así a otras prestaciones, como la pensión de orfandad.
Beneficiario s/as	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Españoles/as menores de edad.</li> <li>- Menores nacionales de la UE residentes en España.</li> <li>- Extranjeros/as NO UE:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Residencia del/ de la menor o progenitora solicitante legal en España en 5 años, los 2 inmediatamente anteriores / si quien ejerce la guardia y custodia es española no es necesario.</li> <li>b) El Eº del que son nacionales tenga tratado de anticipos análogos para españoles en su territorio.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Españoles/as menores de edad y mayores de edad con discapacidad y en situación de dependencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menores nacionales de la UE residentes en España. <i>Idem.</i></li> <li>- Extranjeros/as NO UE. <i>Idem.</i></li> </ul>		<p>Debe tenerse presente la interseccionalidad. No siendo necesaria la reciprocidad de la existencia de un Fondo en el país de origen y la residencia durante un periodo de 5 años anterior, pudiendo condicionarlo a la residencia habitual y permanencia en territorio del Estado durante la percepción.</p>

Unidad familiar	Progenitor/a e hijos/as menores de edad, titulares de un derecho de alimentos.	Progenitor/a e hijos/as menores de edad, titulares de un derecho de alimentos.	No se cuentan otros sujetos con necesidades que conviven en la unidad familiar, lo que tiene efectos en los coeficientes que aplica el IPREM, quedando el umbral máximo de ingreso más bajo de lo que debería.	Progenitor/a e hijos/as menores de edad, titulares de un derecho de alimentos + otras a cargo por tener atribuida guardia y custodia a efectos de considerar el umbral de ingresos, y/o personas dependientes económicamente de ella y convivientes hasta 2º grado.																																																																																				
Umbral acceso FOGAPA.	<p>IPREM por el coeficiente 1,5 por un/a hijo/a, incrementado en 0,25 por cada hijo/a.</p> <table border="1" data-bbox="353 651 734 863"> <thead> <tr> <th colspan="4">2024</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Coeficiente</th> <th>IPREM mensual</th> <th>IPREM anual</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>1</td> <td>600 €</td> <td>7.200 €</td> </tr> <tr> <td>1 hija/o</td> <td>1,5</td> <td>900 €</td> <td>10.800 €</td> </tr> <tr> <td>2 hija/o</td> <td>1,75</td> <td>1.050 €</td> <td>12.600 €</td> </tr> <tr> <td>3 hija/o</td> <td>2</td> <td>1.200 €</td> <td>14.400 €</td> </tr> <tr> <td>4 hija/o</td> <td>2,25</td> <td>1.350 €</td> <td>16.200 €</td> </tr> </tbody> </table>	2024					Coeficiente	IPREM mensual	IPREM anual		1	600 €	7.200 €	1 hija/o	1,5	900 €	10.800 €	2 hija/o	1,75	1.050 €	12.600 €	3 hija/o	2	1.200 €	14.400 €	4 hija/o	2,25	1.350 €	16.200 €	<p>IPREM por el coeficiente de, por un/a hijo/a, incrementado en 1 por cada hijo/a. Límite: No podrá superar cinco veces el IPREM</p> <table border="1" data-bbox="768 695 1167 932"> <thead> <tr> <th colspan="4">2024</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Coeficiente</th> <th>IPREM mensual</th> <th>IPREM anual</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>1</td> <td>600 €</td> <td>7.200 €</td> </tr> <tr> <td>1 hija/o</td> <td>1,5</td> <td>900 €</td> <td>10.800 €</td> </tr> <tr> <td>2 hija/o</td> <td>2,5</td> <td>1.500 €</td> <td>18.000 €</td> </tr> <tr> <td>3 hija/o</td> <td>3,5</td> <td>2.100 €</td> <td>25.200 €</td> </tr> <tr> <td>4 hija/o</td> <td>4,5</td> <td>2.700 €</td> <td>32.400 €</td> </tr> <tr> <td>Limite</td> <td>5</td> <td>3.000 €</td> <td>36.000 €</td> </tr> </tbody> </table>	2024					Coeficiente	IPREM mensual	IPREM anual		1	600 €	7.200 €	1 hija/o	1,5	900 €	10.800 €	2 hija/o	2,5	1.500 €	18.000 €	3 hija/o	3,5	2.100 €	25.200 €	4 hija/o	4,5	2.700 €	32.400 €	Limite	5	3.000 €	36.000 €	<p>El umbral fijado está por debajo del umbral de la pobreza fijado por el INE. Existen familias con ingresos considerados de pobreza sin la oportunidad de poder acceder al FOGAPA.</p>	<p>Mínimo umbral de la pobreza fijado por el INE, revisado por las prestaciones de las CCAA para el mínimo de la vida digna, con los coeficientes y mínimo límites propuestos por el proyecto de ley de familias de 8 de marzo en lo que a la cuantía del coeficiente completa por 3 menores. Aunque es recomendable la adaptación a los datos que se puedan extraer de un estudio, en el que, entre otras, se determine el perfil de familias que sufren el impago en lo que al número de menores en la familia respecta.</p> <table border="1" data-bbox="1615 1094 2016 1294"> <thead> <tr> <th colspan="4">Umbral riesgo pobreza 2023</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Coeficiente</th> <th>Umbral mensual</th> <th>Umbral anual</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>1</td> <td>916 €</td> <td>10.990 €</td> </tr> <tr> <td>1 hija/o</td> <td>1,5</td> <td>1.374 €</td> <td>16.484 €</td> </tr> <tr> <td>2 hija/o</td> <td>2,5</td> <td>2.290 €</td> <td>27.490 €</td> </tr> <tr> <td>3 hija/o</td> <td>3.5</td> <td>3.206 €</td> <td>38.472 €</td> </tr> </tbody> </table>	Umbral riesgo pobreza 2023					Coeficiente	Umbral mensual	Umbral anual		1	916 €	10.990 €	1 hija/o	1,5	1.374 €	16.484 €	2 hija/o	2,5	2.290 €	27.490 €	3 hija/o	3.5	3.206 €	38.472 €
2024																																																																																								
	Coeficiente	IPREM mensual	IPREM anual																																																																																					
	1	600 €	7.200 €																																																																																					
1 hija/o	1,5	900 €	10.800 €																																																																																					
2 hija/o	1,75	1.050 €	12.600 €																																																																																					
3 hija/o	2	1.200 €	14.400 €																																																																																					
4 hija/o	2,25	1.350 €	16.200 €																																																																																					
2024																																																																																								
	Coeficiente	IPREM mensual	IPREM anual																																																																																					
	1	600 €	7.200 €																																																																																					
1 hija/o	1,5	900 €	10.800 €																																																																																					
2 hija/o	2,5	1.500 €	18.000 €																																																																																					
3 hija/o	3,5	2.100 €	25.200 €																																																																																					
4 hija/o	4,5	2.700 €	32.400 €																																																																																					
Limite	5	3.000 €	36.000 €																																																																																					
Umbral riesgo pobreza 2023																																																																																								
	Coeficiente	Umbral mensual	Umbral anual																																																																																					
	1	916 €	10.990 €																																																																																					
1 hija/o	1,5	1.374 €	16.484 €																																																																																					
2 hija/o	2,5	2.290 €	27.490 €																																																																																					
3 hija/o	3.5	3.206 €	38.472 €																																																																																					

<b>Temporalidad</b>	18 meses.	18 meses, pudiendo ser prorrogado de forma indefinida si persiste la situación del impago.		Durante la existencia de la situación de impago.
<b>Cuantía</b>	100€/mes, no ha sido actualizado con el IPC	Cuantía máxima 500€ por beneficiado/a. Si la cuantía fijada fuese menor, la resolución judicial fijara la cuantía del anticipo a percibir por el FOGAPA.	Al margen de la falta de actualización, está por debajo de las pensiones de alimento habituales, de entre 150 y 200 euros al mes.	La cuantía fijada en 100€ está por debajo de las pensiones mínimas fijadas 150€ ST AP Nav. 505/2023, las cuales no tienen en cuenta la aportación de los cuidados. La cuantía no se ha actualizado conforme al IPC. A noviembre de 2024 ascendería a 136,90€. Cuantía máxima 500€ por beneficiado/a. Si la cuantía fijada fuese menor se percibirá íntegramente. La cuantía máxima se actualizará conforme al IPC.
<b>Proceso judicial previo para obtener la documentación acreditativa</b>	Resolución judicial reconociendo la pensión. Documentación de instar ejecución. Certificado resultado infructuoso ejecución.	Resolución judicial reconociendo la pensión. Documentación de instar ejecución. Certificado resultado infructuoso ejecución.	De acuerdo con el 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 meses.	Reducirse la documentación acreditativa. Debería bastar con una resolución judicial reconociendo la pensión para acceder al Fondo con una declaración jurada de la parte solicitante y un certificado del banco de las cuantías abonadas en concepto de pensión de alimentos para acceder al mismo.

<p><b>Incompatibilidad</b></p>	<p>Con la de otras prestaciones o ayudas de la misma naturaleza y finalidad reconocidas por las distintas Administraciones Públicas.</p>	<p>Con la de otras prestaciones o ayudas de la misma naturaleza y finalidad reconocidas por las distintas Administraciones Públicas.</p>	<p>Impide la concurrencia de distintas fuentes de financiación pública para el mismo problema. No hay programas con prestaciones de la misma naturaleza y finalidad, garantizar la pensión de alimentos a hijas/os en otras administraciones, salvo en Cataluña, donde se prevé la posibilidad de conceder un complemento adicional a la cuantía concedida en el FOGAPA.</p>	<p>Que sea compatible con otras ayudas de la misma naturaleza y financiación reconocidas por las distintas Administraciones Públicas, con un límite de cuantía máxima o usar la regla de deducción.</p>
<p><b>Accesibilidad a instancia de parte</b></p>	<p>Solicitud del miembro de la Unidad familiar que tenga la guarda y custodia por registro ante órgano competente, registros de ventanilla única y en delegaciones de hacienda de manera presencial.</p>	<p>Solicitud del miembro de la Unidad familiar que tenga la guarda y custodia por registro ante órgano competente, registros de ventanilla única y en delegaciones de hacienda de manera presencial.</p>	<p>El acceso a la sede electrónica para presentar solicitudes no es sencillo y debiera mejorarse para hacerse amigable y más intuitivo para cualquier usuario/a y potenciales beneficiarios/as.</p>	<p>Posibilitar la actuación de oficio por profesionales que intervienen en el ámbito de la protección a la familia y a menores. Al contrario de lo que dice el Informe 1.546 la centralización de la oficina del FOGAPA en Madrid constituye obstáculo para residentes de otras CCAA, como así lo manifiestan diferentes profesionales de la intervención social.</p>

<b>Reembolso de los anticipos</b>	Los abonados.		El reembolso de los anticipos satisfechos es muy escaso, pues el propio acceso al FOGAPA viene precedido necesariamente por el intento infructuoso de ejecución judicial, ya que en otro caso no habría impago.	Los abonados con recargo.
<b>Procedimiento de urgencia</b>	Establece procedimiento de urgencia cuando los recursos e ingresos económicos de la unidad familiar no superen los ingresos de acceso reducidos en 0,5 puntos y que la persona solicitante se víctima de violencia de género.	Establece procedimiento de urgencia cuando los recursos e ingresos económicos de la unidad familiar no superen la mitad del límite fijado y que la persona solicitante se víctima de Violencia de Género.		El Impago Deliberado de la Pensión de alimentos es Violencia de Género Económica y, como tal, todas las mujeres que acceden al mismo son víctimas y/o supervivientes de Violencia de Género. Ha de reconocerse que la existencia de este Fondo surge en el marco de protección ante la Violencia de Género Económica.

## 6. NAVARRA Y SU PROPIO FONDO

Cabe hacer una reflexión sobre si las instituciones navarras están ofreciendo una respuesta integral a las mujeres víctimas de la violencia en todos los tipos y manifestaciones de la misma, con especial atención a menores. Así como, si en cumplimiento de la protección integral y ante la realidad que rodea a la baja concesión de la prestación que contempla el FOGAPA, en lo que a menores navarros y navarras respecta, no podría crear un sistema de ayudas propio que se adaptase a la realidad social y económica del territorio, y que pusiese las vivencias y experiencias de las mujeres que sufren violencia en el centro.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, más conocida como la LORAFNA, establece en su art. 44 apartado 18 que Navarra tiene competencias exclusivas en materia de políticas de igualdad. En ejercicio de esta competencia, la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado diversas normas para garantizar la igualdad de género y abordar la violencia de género, entre ellas se encuentra la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, que tiene como objeto la adopción de medidas integrales en esta materia.

El mismo artículo en el apartado 17 señala que también tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social. Esta competencia abarca la promoción de las familias y de la infancia. En ejercicio de esta competencia, Navarra tiene la Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad, que establece un marco integral para la prevención de posibles situaciones de riesgo de exclusión social, asegurando la protección y el desarrollo adecuado de la infancia y la adolescencia en Navarra. Se promueven actuaciones para evitar la aparición de circunstancias que puedan derivar en la exclusión social de menores y sus familias, incluso la garantía de ingresos. También establece que a efectos de impedir cualquier tipo de discriminación y garantizar un trato efectivo igualitario y equitativo se atenderá y promoverá una redistribución de los recursos que garanticen a las personas menores y sus familias que tienen cubiertas sus necesidades básicas.

En este sentido se podría encomendar la creación de una línea de ayudas para cubrir el impago de pensiones alimenticias y otras prestaciones las cuales no se abordan en este informe pero que abarcan también una manifestación de la explotación económica como el impago de las pensiones compensatorias, o conceder un complemento adicional a la cuantía concedida en el FOGAPA. Ya que, el incumplir el deber de satisfacer la pensión alimenticia, comporta una situación de precariedad económica de la familia.

Más aun cuando la LF 14/20215 contempla entre las formas de violencia la económica, definiéndola como cualquier conducta, verbal o no verbal, como las amenazas, las coacciones, las humillaciones o vejaciones, la exigencia de sumisión, el acoso, la coerción o los insultos, que produzcan en la mujer algún tipo de sufrimiento, desvalorización, aislamiento o limitaciones de su ámbito de libertad.

## **7. CONCLUSIONES**

**PRIMERA-** Publicación de estudios y análisis sobre la Violencia de Género Económica y sobre el FOGAPA

La Violencia de Género Económica es una de las menos investigadas, es necesario realizar estudios para conocer la realidad del problema para poder combatirla y poder llevar a cabo políticas públicas vinculadas a dicha problemática social. La estrategia estatal 2022-2025 para combatir las Violencias Machistas, en su medida 56 contempla la publicación de estudios para el análisis de la violencia económica como forma de violencia machista.

La Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para la actuación contra la violencia hacia las mujeres, tiene como objeto de actuación la investigación y recogida de información entre otras (art.1). Señalando en su art. 7 que la Comunidad Foral de Navarra, a través del Departamento competente en materia de igualdad, realizará e impulsará estudios y trabajos de investigación, así como la difusión del resultado de los estudios e investigaciones de interés.

El Plan estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres en Navarra 2022-2027, dentro de la línea estratégica III, poner fin a la violencia contra las mujeres, tiene como objetivo sensibilizar, prevenir e incrementar el conocimiento sobre las características de la violencia contra las mujeres en Navarra. Para ello, prevé incrementar la percepción social de las formas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres, sobre todo de aquellas menos visibles, por medio de acciones de comunicación que amplíen el conocimiento y rechazo social a todas las formas de la violencia contra las mujeres, especialmente a formas que, como la violencia económica no se identifican como tales. Con el fin de alienar la respuesta pública ante la violencia, para una mejora en la detección precoz de la violencia en distintos ámbitos la estrategia hace especial hincapié en la detección de la violencia económica. Para todo ello, es imprescindible conocer primero la realidad que rodea a esta violencia en Navarra.

Por lo que, procede la realización de un estudio y análisis sobre la incidencia de la VGE en Navarra, abordando todas las tipologías básicas: el control económico, la explotación económica, el sabotaje laboral y la violencia económica institucional y estructural.

Resulta imprescindible elaborar una base de datos con los estudios y referencias que se han realizado en la materia, al encontrarse los estudios dispersados.

#### SEGUNDA- Mejora del FOGAPA y análisis de una línea de ayudas propias en Navarra

Es imprescindible mejorar el FOGAPA en lo que a los siguientes puntos respecta: Reconocer el mismo como un instrumento de protección de la Violencia de Género Económica; que los sujetos beneficiarios también puedan ser mayores de edad económicamente dependientes; tener presente el factor interseccional en lo que a personas migrantes respecta; incremento del ingreso de la unidad familiar para su acceso y del concepto de unidad familiar para tener en cuenta el ingreso familiar; incremento de la cuantía del anticipo; incremento del tiempo de percepción del anticipo; agilizar el procedimiento y la accesibilidad y los trámites (documentación acreditativa); contemplar el inicio del procedimiento de oficio y establecer recargo a la parte deudora. Tomar de referencia las buenas prácticas en las garantías de las pensiones de alimentos de hijas e hijos halladas en los países del entorno.

A su vez, Navarra debería estudiar la posibilidad de aprobar una línea de ayudas propias, ya sean complementarias o independientes de la estatal, para garantizar la protección integral ante los casos de violencia frente a las mujeres y sus hijos e hijas, al encontrarnos ante dos formas de violencia que se ejercen con el Impago Deliberado de la Pensión de Alimentos, como es la Violencia de Género Económica pero también la vicaria.

#### TERCERA- Formación en materia de Violencia de Género Económica y sobre el FOGAPA

Resulta imprescindible formar a todos los agentes que intervienen en materia de Violencia de Género para que comprendan la complejidad y el alcance de los diferentes tipos y manifestaciones. Así como dar a conocer entre la cartera de servicios sociales y otros agentes como los servicios especializados en materia de violencia de género (EAIVS, SAM, etc.) la existencia de este fondo y formar acerca de su alcance y tramitación, ya que se observa un bajo índice de solicitudes de menores navarras y navarros.

#### CUARTA- Establecer mecanismos de protección previos al acceso al FOGAPA

Análisis del Ordenamiento Jurídico en su integridad, en los distintos ámbitos del derecho vinculados, como pudiera ser el derecho de familia, el procedimiento civil, el derecho bancario,... para establecer mecanismos previos que presionen al obligado al pago, como pudiera ser el establecimiento de avales vinculados a la pensión de alimentos, códigos de buenas prácticas en materia de Violencia de Género Económica para notarías o bancos, ... Ello además, de como mecanismo de protección, con el fin de eliminar la Violencia de Género Económica institucional.

QUINTA- Prevención y sensibilización.

Trabajar en la prevención y sensibilización del conjunto de conductas que integran la Violencia de Género Económica durante la relación de pareja con el fin de realizar un abordaje integral, tomando como referencia las buenas prácticas que se llevan a cabo en otras comunidades y entidades, como el programa de prevención y sensibilización en violencia de género en materia de violencia económica de la Fundación Isadora Duncan.

SEXTA- Alianzas.

Establecer alianzas (entidades que vienen trabajando sobre Violencia de Género Económica, instituciones que trabajan en el ámbito de la Violencia de Género, profesionales de ámbitos clave como judicatura y civilistas, etc.) en los distintos ámbitos en los que incide la Violencia de Género Económica, ello para poder realizar una propuesta de intervención de los poderes públicos y establecimiento de una política pública que abarque toda la Violencia de Género Económica que se da tanto durante la relación de pareja o análoga como a posteriori, y la violencia institucional y estructural.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avilés, L. (2022). La violencia económica y la proactividad judicial. Revista Ideas. Recuperado de <https://revistaidees.cat/es/la-violencia-economica-y-la-proactividad-judicial/>
- Azagra, A. (2008). El Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. InDret. Octubre 2008. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/124304/172277>
- Bodelón, E. (2010). Derecho y Justicia no androcéntricos. Cuadernos de Psicología, 12(2), 183-193. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3393544>
- CGPJ. (2016). Estudio sobre la aplicación de la Ley Integral contra la Violencia de Género. Grupo de expertos y expertas en violencia doméstica y de género del CGPJ. Marzo 2016. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=ac49856237cc3510VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextlocale=es&perfil=1&vgnnextfmt=default&vgnnextchannel=9ad06651fe08a210VgnVCM100000cb34e20aRCRD>
- CGPJ. (2019). Memoria explicativa de la actualización de las tablas orientadoras para la determinación de las pensiones alimenticias de los hijos en los procesos de familia elaboradas por el CGPJ. Mayo 2019. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Utilidades/Calculo-de-pensiones-alimenticias/Tablas-orientadoras-para-determinar-las-pensiones-alimenticias-de-los-hijos-en-los-procesos-de-familia-elaboradas-por-el-CGPJ>
- CIS (2024). Encuesta acerca de las percepciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Recuperado de <https://www.cis.es/-/las-mujeres-dedican-el-doble-de-tiempo-al-cuidado-de-los-hijos-que-los-hombres>
- Domínguez, P. (2011). El impago de pensiones como violencia económica. En M.A. Zurilla y P. Domínguez (coord.), Violencia contra las mujeres. Un enfoque jurídico, 111-130. Oviedo: Septem Ediciones.
- Domínguez, I. (2020). Violencia económica, un aspecto inexplorado de la violencia de género. Pikara Magazine. Recuperado de <https://www.pikaramagazine.com/2020/11/violencia-economica-un-aspecto-inexplorado-de-la-violencia-de-genero/>
- Durán, M. (2004). Análisis jurídico-feminista de la Ley Orgánica de Medidas de protección integral contra la violencia de género. Artículo 14, una perspectiva de género: Boletín de información y análisis jurídico, 17, 4-13.
- ECOVIO. (2020). Violencia económica: abriendo caminos en un tema inexplorado de violencia de género para garantizar los derechos fundamentales de mujeres y niños y niñas. Informe de resultados. Recuperado de <https://economic-genderviolence.eu/es/>

- Gabriel, R.J. (2021). La interpretación jurídica con perspectiva de género. Un decálogo de estándares interpretativos. *Revista Boliviana de Derecho*, 31, 60-89.
- Granda, G.A. (2020). Reparación integral: Principios aplicables y modalidades de reparación. *Revista de Derecho*, vol. 9, Nº 1, p. 251-268. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8229258>
- Gómez, C. (2001). Mujeres y trabajo: principales ejes de análisis. 123-140. Recuperado de <https://papers.uab.cat/article/view/v63-64-gomez/pdf-es>
- INAI (2019). Plan Estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres. Recuperado de <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/gobernanza/planes-y-programas-accion-gobierno/plan-estrategico-para-igualdad-entre-mujeres-hombres>
- INE (2023). Estadísticas de Condenados. Recuperado de [https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176793&menu=ultiDatos&idp=1254735573206](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176793&menu=ultiDatos&idp=1254735573206)
- INE (2024). Estadísticas nulidades, separaciones y divorcios. Recuperado de [https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176798&menu=ultiDatos&idp=1254735573206](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176798&menu=ultiDatos&idp=1254735573206)
- INE (2025). Divorcios y separaciones entre cónyuges de diferente sexo según cónyuge que debe ejercer la custodia. Recuperado de [https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176798&menu=ultiDatos&idp=1254735573206](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176798&menu=ultiDatos&idp=1254735573206)
- Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE). (2023). Recuperado de: [https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1229?language\\_content\\_entity=es](https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1229?language_content_entity=es)
- Isadora Ducan (2024). Prevención y sensibilización en violencia de género. Recuperado de <https://prevencionviolencia.org/>
- La Moncloa (2025, 10 de febrero). <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2025/100225-sanchez-20-aniversario-ley-violencia-genero.aspx>
- Larrauri, E. (2007). *Criminología Crítica y Violencia de Género*.
- López, D. (2021). Derecho de alimentos desde una perspectiva de género. La actual regulación androcéntrica y la invisibilización del cuidado. Marzo 2021. Recuperado de <https://enestrado.com/derecho-de-alimentos-desde-una-perspectiva-de-genero-la-actual-regulacion-androcentrica-y-la-invisibilizacion-del-cuidado-por-daniela-lopez/>
- Ministerio del Interior. (2020). Informe sobre violencia contra la mujer en España 2015-2019.

- Recuperado de <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/dam/jcr:34be8e1f-e3a5-42d3-a6e9-1a38e13e5598/Informe%20sobre%20violencia%20contra%20la%20mujer%202015-2019.pdf>
- Ministerio de Igualdad. (2020). Macroencuesta 2019 de Violencia contra la Mujer. Delegación del Gobierno contra la VG. Ministerio de Igualdad. Recuperado de <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/macroencuesta2015/macroencuesta2019/>
- Ministerio de Igualdad (2023 junio). Estudio de la violencia económica contra las mujeres en sus relaciones de pareja o expareja. Recuperado de <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/estudios/investigaciones/violencia-economica-contra-las-mujeres-en-sus-relaciones-de-pareja-o-expareja/>
- ONU (2005). “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>
- Rosell, V. (2022). Presentación del estudio Prácticas de reparación de violencias machistas. Análisis y propuestas. 25 de febrero de 2022. Recuperado de <https://www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/?ddlMonth=February&ddlYear=2022>
- Rubio, F. (2008). La Bastida. Desigualtats de gènere. Mercat de treball. Barcelona/Fundació Surt.
- Sánchez, I. (2019). La violencia económica en femenino. Seminario permanente de ciencias sociales, 14. Documento de Trabajo 2019/5. Recuperado de [https://www.uclm.es/-/media/Files/C01-Centros/cu-csociales/doc\\_web\\_CCSScu/SEMINARIO-PERMANENTE-DE-CIENCIAS-SOCIALES/Doc-2019/5-I-Snchez.ashx?la=es](https://www.uclm.es/-/media/Files/C01-Centros/cu-csociales/doc_web_CCSScu/SEMINARIO-PERMANENTE-DE-CIENCIAS-SOCIALES/Doc-2019/5-I-Snchez.ashx?la=es)
- Sordo, T. (2021). Prácticas de reparación de violencias machistas. Análisis y propuestas. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Recuperado de [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEncifras/estudios/investigaciones/2021/pdfs/Estudio\\_Reparaciones\\_TSR\\_def.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEncifras/estudios/investigaciones/2021/pdfs/Estudio_Reparaciones_TSR_def.pdf)
- Tribunal de Cuentas (2023). Informe de fiscalización operativa y con enfoque evaluador del fondo de garantía del pago de alimentos, ejercicio 2022. Nº 1546. Recuperado de <https://www.tcu.es/searcher/document/DocumentSearch.action?docCheckFis=true&tipoEntidad=Fondo+sin+personalidad+jur%C3%ADdica&submitSearch=true>

**NORMATIVA CONSULTADA****INTERNACIONAL**

ONU. (2011). Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres, Convenio de Estambul. Recuperado de <https://rm.coe.int/1680462543>

**NACIONAL**

Constitución Española. (1978). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115>

Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-14630>

Proyecto Ley de Familias. BOE 14 de abril de 2023. [https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XIV&iniciativas\\_id=121/000151](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121/000151)  
<https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley>

Proyecto Ley de Familias. BOE 8 de marzo de 2024 [https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=121/000011](https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121/000011)

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-21500>

**NAVARRA**

Orden Foral 69/2023, de 22 de febrero, de la consejera de Derechos Sociales, por la que se actualiza la cuantía de la Renta Garantizada para el año 2023 y lo publicado en: <https://www.navarra.es/es/tramites/on/-/line/Renta-Garantizada>

**JURISPRUDENCIA**

Sentencia del Tribunal Supremo 239/2021 (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 17 de marzo (recurso 2293/2019).

Sentencia del Juzgado de lo Penal de Mataró 58/2021 (Sección 2ª), de 22 de julio de 2021 (recurso 44/2020).

Sentencia Audiencia Provincial de Navarra 505/2023 (Sección 3ª), de 13 de junio de 2023 (recurso 237/2023).