

Informe Especial

Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD): Una ayuda valiosa, pero aún no se ha determinado cuál ha sido su contribución a la reducción de la pobreza

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-13
MDP: El programa anterior	03-05
FEAD: Un nuevo enfoque para apoyar a las personas más desfavorecidas	06-11
FSE +: Un nuevo rumbo para el FEAD	12-13
Alcance y enfoque de la fiscalización	14-18
Observaciones	19-56
FEAD: Un instrumento político excelente para atajar la pobreza	19-27
Como el antiguo MDP, el FEAD financia sobre todo ayuda alimentaria	19-22
En el FEAD se tuvo en cuenta una recomendación anterior del Tribunal relativa a la política social	23
El FEAD es acogido favorablemente por los que tratan con las personas más desfavorecidas	24-25
No se conoce la importancia relativa del FEAD	26-27
Aunque es fundamental definir la orientación de la ayuda del FEAD, esta no siempre se especifica en los programas	28-36
El marco del FEAD ofrece flexibilidad a los Estados miembros para definir lo que consideran «personas más desfavorecidas»	28
La definición de los destinatarios es esencial habida cuenta de los escasos recursos presupuestarios	29-31
Solo la mitad de los Estados miembros examinados definen a los destinatarios de la ayuda en los programas operativos	32-36
La Comisión desconoce si las medidas de acompañamiento en virtud de los PO I han sido eficaces o complementarias	37-51
Las medidas de acompañamiento en virtud de los PO I son obligatorias, pero no están bien definidas	37-43
Complementariedad con el FSE: Son necesarios mayores esfuerzos	44-47
Mejor información sobre las medidas de acompañamiento, pero no se ha determinado su contribución a la reducción de la pobreza	48-51

PO II: Un enfoque más específico con respecto a la inclusión social, aunque no siempre se ha establecido 52-56

Los PO de tipo II requieren el establecimiento de objetivos precisos 52-55

No siempre se logró una orientación más precisa y la sinergia con el FSE 56

Conclusiones y recomendaciones 57-61

Anexos

Anexo I — Resultados de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión

Anexo II — Datos recibidos de la Federación Europea de Bancos de Alimentos, parte interesada

Acrónimos y abreviaturas

Glosario

Equipo auditor

Resumen

I El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) es el programa sucesor del antiguo Programa de la UE de Distribución de Alimentos entre las Personas Más Necesitadas (MDP). Proporciona 3 800 millones de euros en financiación de la UE para el período de programación 2014-2020 y se ejecuta en el ámbito nacional mediante programas operativos.

II A diferencia del MDP, el FEAD ha introducido dos cambios importantes en la lucha contra la pobreza. En primer lugar, ofrece asistencia material y medidas de inclusión social, además de la ayuda alimentaria. En segundo lugar, la gestión del Fondo dentro de la Comisión Europea pasó de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural a la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Este cambio organizativo hacia las políticas sociales también fue secundado por las autoridades de la mayoría de los Estados miembros.

III No obstante, a pesar de estos cambios, el Tribunal constató que el FEAD sigue siendo fundamentalmente un programa de ayuda alimentaria, ya que el 83 % del Fondo se dedica a este tipo de ayuda. Esto ha sido posible gracias al Reglamento FEAD de base, que permite que los Estados miembros financien la ayuda alimentaria prácticamente del mismo modo que con el anterior MDP. Solo cuatro Estados miembros eligieron centrar sus programas en medidas específicas de inclusión social, que representan el 2,5 % del Fondo.

IV El término «persona más desfavorecida» sigue teniendo carácter genérico, por lo que compete a los Estados miembros definir cuáles están más expuestos a la pobreza y deberían recibir la ayuda del FEAD a través de sus programas operativos nacionales. La mitad de los Estados miembros evaluados por el Tribunal no destinan la ayuda a ningún grupo vulnerable o situación de pobreza específicos. Sin embargo, para que el FEAD aporte valor añadido europeo junto con otros regímenes de ayuda, se debe orientar a los más necesitados, o a las formas de pobreza más extremas.

V Los Estados miembros tuvieron que adoptar distintas medidas de inclusión social para complementar la asistencia material, y el Tribunal halló una amplia gama de medidas de este tipo, desde el reparto de folletos informativos hasta ayudas individuales personalizadas. Solo algunos Estados miembros supervisan los resultados logrados con estas medidas, por lo que no se ha podido determinar cómo han contribuido a paliar las peores formas de pobreza.

VI Los cuatro Estados miembros que centraron sus programas en medidas específicas de inclusión social, en lugar de en asistencia material o alimentaria, llevaron a cabo un seguimiento más pormenorizado, por la mejor orientación que exigía el Reglamento del FEAD. Sin embargo, no hay pruebas suficientes de que estas medidas complementaran a otras parecidas respaldadas por el Fondo Social Europeo (FSE).

VII En el próximo período de programación posterior a 2020, la Comisión ha propuesto integrar el FEAD en el nuevo FSE +, que contiene objetivos específicos para luchar contra la privación material.

VIII En general, el Tribunal considera que el FEAD es un instrumento pertinente que ha garantizado la prestación de ayuda alimentaria y material a los más necesitados como complemento de iniciativas privadas y de los Estados miembros, pero no necesariamente de otras iniciativas de la UE. El FEAD también es acogido favorablemente por quienes tratan con las personas más desfavorecidas, pero no se ha determinado cuál ha sido su contribución para paliar la pobreza. El Tribunal formula recomendaciones que tienen en cuenta las propuestas de la Comisión para el período de programación 2021-2027, relativas a:

- a) orientar mejor la ayuda;
- b) salvaguardar medidas de inclusión social para los destinatarios de la asistencia material básica;
- c) mejorar la evaluación de la inclusión social de los destinatarios finales del FEAD.

Introducción

01 Pese a la riqueza general de la Unión Europea (UE), esta sigue presentando un elevado nivel de pobreza. La Estrategia Europa 2020 es el programa de la UE para el crecimiento y el empleo de la presente década. La reducción de la pobreza es un componente político clave de la Estrategia Europa 2020: fija el objetivo de sacar al menos a 20 millones de personas del riesgo de pobreza o exclusión social para el año 2020 con respecto al año 2008. En 2017, 113 millones de personas, un 22,5 % de la población de la UE, seguían estando en riesgo de pobreza o de exclusión social¹. En 2008, cuando la UE definió su objetivo principal, este riesgo afectaba a 116 millones de personas, y es más elevado para grupos específicos como los niños y las personas de edad avanzada.

02 Desde la década de 1980, la UE ha creado programas destinados a apoyar a las personas más desfavorecidas, al principio con el Programa de Distribución de Alimentos entre las Personas Más Necesitadas (MDP), y, desde 2014, con el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD), sobre el que trata el presente informe de auditoría.

MDP: El programa anterior

03 En 1987, el Consejo creó el MDP, que liberaba productos agrícolas que formaban parte de existencias de la intervención pública a los Estados miembros que desearan utilizarlas como ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas de su población. El MDP, gestionado por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, se convirtió en una fuente de ayuda importante para las organizaciones que proporcionaban alimentos a personas desfavorecidas. En 2010, más de 18 millones de personas de la UE se beneficiaban del programa, pero este fue objeto de litigios jurídicos entre los Estados miembros.

04 El MDP había evolucionado gradualmente hacia un régimen de ayuda financiera para comprar y proporcionar alimentos a las personas más desfavorecidas. Alemania se enfrentó a la Comisión en 2008 con el argumento de que el MDP ya no dependía de la política agrícola común, sino que se ocupaba de políticas sociales competencia de los Estados miembros. Esta alegación fue respaldada por Suecia, mientras que Francia, Italia, España y Polonia apoyaron a la Comisión. Tras celebrar negociaciones políticas

¹ Según Eurostat.

en el Consejo, los Estados miembros llegaron a un acuerdo mediante la creación de un nuevo fondo, el FEAD, al margen de la política agrícola común, que sustituyera al MDP para el siguiente período de programación. El programa MDP continuó durante un período de transición y finalizó el 31 de diciembre de 2013 (para permitir que las organizaciones benéficas de los Estados miembros pudieran adaptarse a la nueva situación).

05 El Tribunal fiscalizó el MDP en 2008². El Tribunal recomendó, entre otras cuestiones, que:

- o el programa se estableciera en el marco de las políticas sociales de los Estados miembros;
- o se desarrollaran objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada y se fijaran indicadores de rendimiento pertinentes para llevar a cabo un seguimiento de la consecución de los objetivos del programa.

FEAD: Un nuevo enfoque para apoyar a las personas más desfavorecidas

06 En 2014, el FEAD sustituyó al programa MDP. Su objetivo era aportar un nuevo enfoque a la ayuda prestada a las personas desfavorecidas y dar respuesta a las recomendaciones del Tribunal. Por tanto, no estaba concebido para ser únicamente un régimen de ayuda alimentaria, sino para ofrecer también asistencia material combinada con medidas personalizadas de inclusión social para sacar a las personas de la pobreza y del riesgo de pobreza. Esto se refleja en los objetivos del FEAD (véase el **recuadro 1**):

² Véase el Informe Especial n.º 6/2009.

Recuadro 1

Objetivos del FEAD

El Fondo promoverá la cohesión social, reforzará la inclusión social y, por lo tanto, ayudará en último extremo a realizar el objetivo de erradicar la pobreza en la Unión **contribuyendo a lograr el objetivo de reducir en al menos 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social**, de conformidad con la Estrategia Europa 2020, al mismo tiempo que complementa al Fondo Social Europeo, y complementará al mismo tiempo los Fondos Estructurales.

El Fondo contribuirá a lograr el objetivo específico de paliar las peores formas de pobreza, suministrando ayuda no financiera a las personas más desfavorecidas en forma de alimentos y/o asistencia material básica y de actividades de inclusión social **dirigidas a la integración social de las personas más desfavorecidas**.

El Fondo complementará las políticas nacionales sostenibles de erradicación de la pobreza y de inclusión social.

Fuente: Reglamento del FEAD³, artículo 3.

07 El Fondo no se creó únicamente para proporcionar alimentos y ayuda material básica a las personas más desfavorecidas, así como para dar apoyo material directo en las situaciones más necesitadas, sino para sacar a personas de la pobreza y guiarlas hacia otros regímenes de ayuda nacionales o de la UE, cuando fuera posible. Véase la **ilustración 1**.

³ Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas.

Ilustración 1 – FEAD: Asistencia básica y posibilidades de lograr la inclusión social



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

08 Como parte de este nuevo planteamiento, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión asumió la gestión del FEAD. La financiación de la UE asciende a 3 800 millones de euros, que se complementan con contribuciones de los Estados miembros hasta una financiación total de 4 500 millones de euros para el período de programación 2014-2020.

Dos tipos de programas operativos para la ejecución del FEAD

09 Para la ejecución del FEAD, los Estados miembros podían elegir entre dos tipos distintos de programa operativo u optar por ambos:

- o Los programas operativos de «tipo I» ofrecen ayuda alimentaria y asistencia material, como el reparto de paquetes de comida; prestan apoyo a organizaciones que ofrecen comidas para personas sin hogar, reparten sacos de dormir y kits de

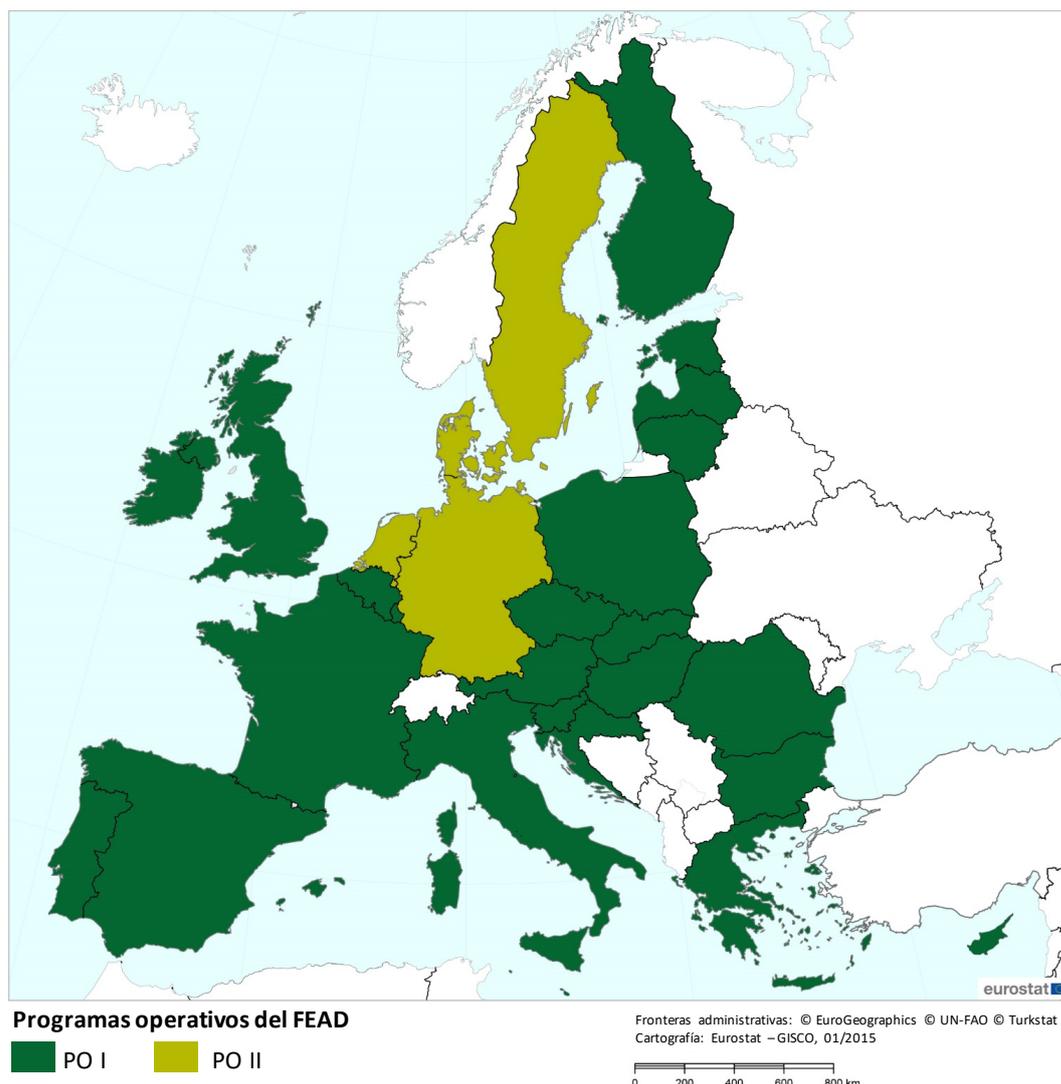
higiene personal; u ofrecen ayudas para almuerzos escolares para niños que viven en la pobreza o prestan ayuda a sus familias.

Además, estos programas deben ofrecer medidas de acompañamiento encaminadas a *paliar la exclusión social de las personas más desfavorecidas* tales como asesoramiento sobre higiene personal o cursos de cocina, pero también información sobre los regímenes nacionales de ayuda social que estén disponibles.

- o Los programas operativos de «tipo II» no proporcionan ayuda alimentaria ni asistencia material, sino medidas encaminadas a la inclusión social de grupos claramente definidos dentro de las personas más desfavorecidas que han de estar claramente vinculadas a las políticas nacionales de inclusión social y pueden ser, desde actividades de asesoramiento (parecidas a las ofrecidas en las medidas de acompañamiento de los programas operativos de tipo I) hasta actividades de inclusión social, parecidas a las medidas previstas en el FSE.

Veinticuatro Estados miembros seleccionaron programas operativos de tipo I, mientras que cuatro eligieron programas de tipo II. Ningún Estado miembro ha optado por elegir ambos tipos de programa (véase la ***ilustración 2***).

Ilustración 2 – Estados miembros con PO I y PO II



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, creado con mapchart.net.

Programación parecida a la de los Fondos EIE

10 El FEAD se ejecuta con carácter plurianual, en el actual marco financiero plurianual comprendido entre 2014 y 2020. De manera similar a la de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), como el FSE, los programas operativos (PO) presentados por los Estados miembros deben ser aprobados por la Comisión.

11 Los Estados miembros nombran a una autoridad de gestión, encargada de la gestión del programa, tanto en términos de buena gestión financiera como de cumplimiento del Reglamento del FEAD. La autoridad de gestión nombra a su vez a una o más organizaciones asociadas, ya sean organismos públicos u organizaciones sin

ánimo de lucro, que proporcionan los alimentos o la asistencia material básica. Las organizaciones asociadas colaboran estrechamente con las entidades beneficiarias del FEAD, por ejemplo, organizaciones benéficas que gestionan comedores sociales o que proporcionan comidas calientes a personas sin hogar.

FSE +: Un nuevo rumbo para el FEAD

12 El 30 de mayo de 2018, la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento sobre el Fondo Social Europeo Plus (FSE +) que debería facilitar la transición de las actividades de inclusión social apoyadas a través del FEAD a medidas activas. En el próximo marco financiero plurianual (MFP), la Comisión ha propuesto fusionar el FEAD en el FSE +.

13 Con arreglo a esta propuesta, habrá dos objetivos específicos del FSE + relacionados con la lucha contra la privación material: i) un objetivo específico sobre la promoción de la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidas las personas más desfavorecidas y los niños, y ii) un objetivo específico sobre la lucha contra la privación material mediante alimentos o asistencia material básica para las personas más desfavorecidas, incluidas medidas de acompañamiento. También se propone que dichas medidas de acompañamiento ya no tengan carácter obligatorio, a diferencia de lo que ocurre en el actual FEAD.

Alcance y enfoque de la fiscalización

14 El Tribunal decidió llevar a cabo la presente fiscalización a tiempo para los debates sobre el Reglamento que sustituirá al actual Reglamento sobre el FEAD por la propuesta de Reglamento sobre el FSE + y que estará en vigor en el período de programación 2021-2027.

15 El Tribunal evaluó si el FEAD fue concebido como una **herramienta eficaz para paliar la pobreza y contribuir a la inclusión social** de los más desfavorecidos. A fin de responder a esta pregunta de auditoría principal, el Tribunal examinó si:

- o el diseño del FEAD era significativamente distinto del anterior MDP en lo relativo a la lucha contra la pobreza y la contribución a la inclusión social de los más desfavorecidos;
- o la programación del FEAD en los Estados miembros orientó la ayuda para convertirla en una herramienta eficaz;
- o se pudo calibrar la contribución de las medidas de inclusión social, que son el elemento innovador del FEAD.

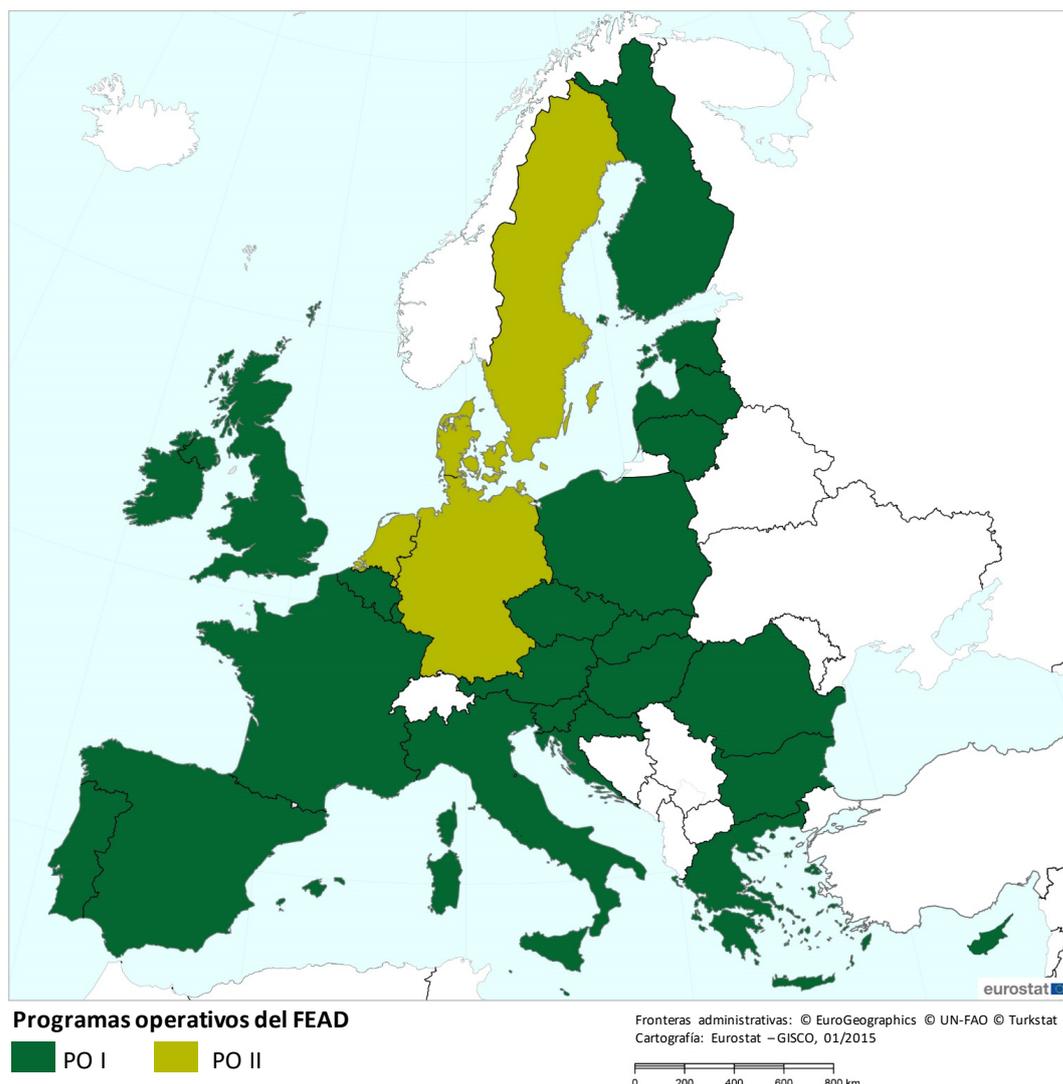
16 El enfoque de auditoría abarcó el análisis de la documentación política y de programación en la Comisión y en los Estados miembros. En los Estados miembros, el Tribunal estudió nueve programas operativos del FEAD⁴ y la documentación justificativa. El Tribunal seleccionó a los Estados miembros en función de las asignaciones financieras, de si contaban con programas operativos de tipo I y II, y teniendo en cuenta la cobertura geográfica equilibrada de la UE (véase la ***ilustración 3***). El Tribunal no fiscalizó la ejecución del Fondo en los Estados miembros.

17 El Tribunal valoró el marco de seguimiento y evaluación en vigor en la Comisión mediante un examen de la documentación pertinente, y se basó en la evaluación intermedia de la ejecución del Fondo⁵.

⁴ Para los PO I: Bélgica, Chequia, Eslovaquia, España, Francia, Italia, Polonia y Rumanía; para los PO II: Alemania.

⁵ En el momento de la elaboración del presente informe, la Comisión tenía pendiente publicar la evaluación intermedia de la ejecución del FEAD.

Ilustración 3 – Estados miembros incluidos en el examen del Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, creado con mapchart.net.

18 El Tribunal realizó una encuesta a las veintiocho autoridades de gestión encargadas del FEAD, a la que contestaron veintisiete⁶. Dicha encuesta recababa información sobre el tipo de programa operativo elegido; el enfoque para dirigirse a la población objetivo a través del PO; el número, tipo y proceso de selección de las organizaciones asociadas; y las disposiciones de seguimiento establecidas para el PO (véanse los resultados pormenorizados de la encuesta en el **anexo I**).

⁶ El Reino Unido, que no ha ejecutado su programa original del FEAD, no contestó a la encuesta.

Observaciones

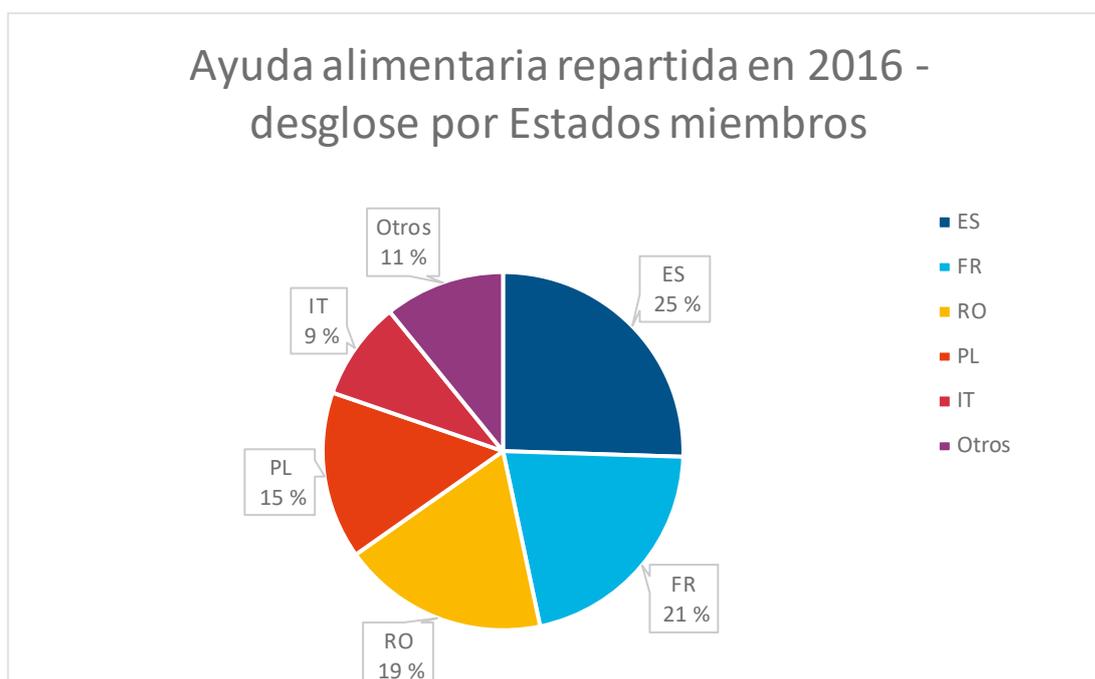
FEAD: Un instrumento político excelente para atajar la pobreza

Como el antiguo MDP, el FEAD financia sobre todo ayuda alimentaria

19 De los veinticuatro Estados miembros que eligieron PO de tipo I, tan solo diez proporcionan ayuda alimentaria y uno ofrece asistencia material. Los demás Estados miembros proporcionan ayuda alimentaria y asistencia material.

20 En conjunto, los PO de tipo I representan el 97,5 % del presupuesto total del FEAD. Solamente la ayuda alimentaria supone el 83,5 % del presupuesto total del FEAD, y el 90 % de dicha ayuda alimentaria se repartió en cinco Estados miembros: España, Francia, Italia, Polonia y Rumanía (véase la [ilustración 4](#)).

Ilustración 4 – Cantidad de ayuda alimentaria del FEAD repartida en 2016



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la evaluación intermedia.

21 Las ayudas en forma de asistencia material suponen el 14 % del presupuesto total del FEAD. Esto se utilizó, principalmente, en Grecia, Chipre, Luxemburgo y Austria. Dicha asistencia material se destina, sobre todo, a hogares con menores dependientes en situación de pobreza, y consiste en artículos tales como ropa de bebé y productos de higiene personal.

22 La encuesta del Tribunal confirmó que sigue predominando la ayuda alimentaria. Cuando el Tribunal preguntó a los Estados miembros con qué criterios habían elaborado sus presupuestos del Reglamento del FEAD, trece respondieron que se habían basado directamente en el volumen de gasto en el anterior MDP. Otros once establecieron sus presupuestos en función del número de destinatarios finales (previstos), y doce se basaron en consultas con organizaciones asociadas. Ningún Estado miembro respondió que hubiera establecido el presupuesto del FEAD con el objetivo de complementar los programas del FSE, el motor más importante de la UE para la inclusión social (véase la *ilustración 5*).

Ilustración 5 – Justificación para la elaboración de los presupuestos del FEAD (varias respuestas posibles)



Fuente: Respuestas a la pregunta 6 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

En el FEAD se tuvo en cuenta una recomendación anterior del Tribunal relativa a la política social

23 Desde 2014, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ha sido la encargada de la ejecución del FEAD. Al contrario de lo que sucedía con el MDP, las autoridades de gestión de los Estados miembros son, en su mayoría, las administraciones nacionales responsables de las políticas de inclusión social. Solo una autoridad de gestión del FEAD se había encargado de ejecutar el anterior programa MDP, mientras que diecisiete de veintisiete autoridades de gestión son instituciones que también ejecutan el FSE (véase la *ilustración 6*). El cambio hacia organismos de inclusión social respondía a una recomendación formulada por el Tribunal tras la fiscalización que realizó del programa MDP en 2008.

Ilustración 6 - Gobernanza del FEAD en los Estados miembros: un claro acercamiento a los agentes de la inclusión social

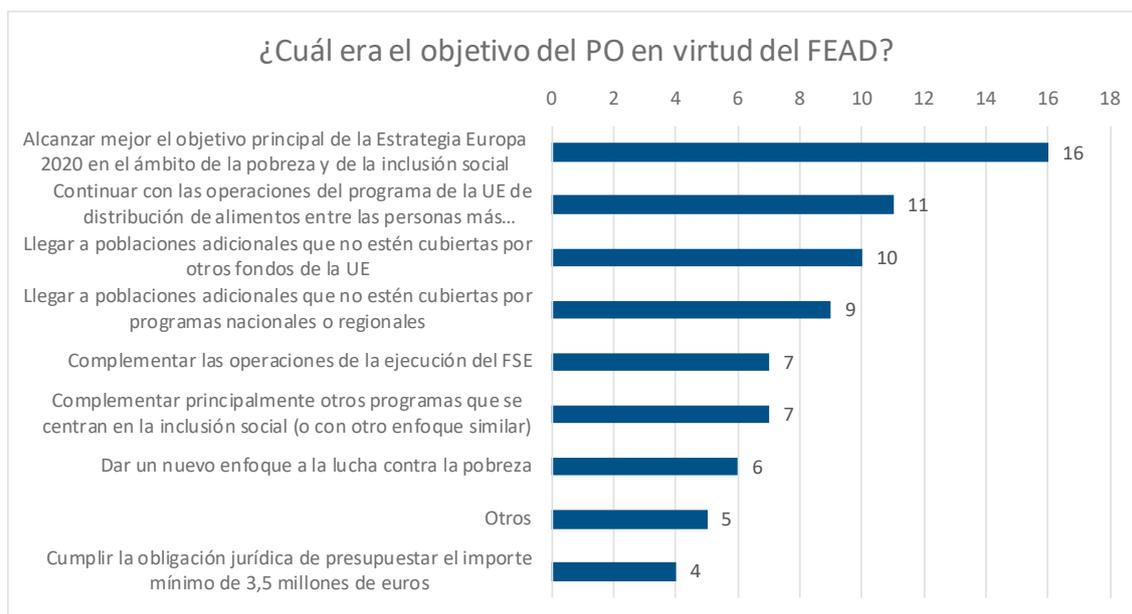
Otros Fondos de la UE	Austria	Bélgica	Bulgaria	Croacia	Chipre	Chequia	Dinamarca	Estonia	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Países Bajos	Polonia	Portugal	Rumania	Eslovaquia	Eslovenia	España	Suecia	
FEAD																												
MDP																												

Fuente: Respuestas a la pregunta 1 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

El FEAD es acogido favorablemente por los que tratan con las personas más desfavorecidas

24 En respuesta a la encuesta del Tribunal, once autoridades de gestión declararon que el objetivo de su programa operativo era continuar con las operaciones del MDP, y dieciséis autoridades de gestión consideran que el FEAD es una herramienta que ofrece un nuevo enfoque en la ayuda a las personas desfavorecidas. Dos tercios respondieron que el programa del FEAD tenía como objetivo llegar a aquellos grupos de población no cubiertos por los programas regionales o nacionales ni por otros fondos de la UE (véase la **ilustración 7**).

Ilustración 7 - Justificación de los programas del FEAD

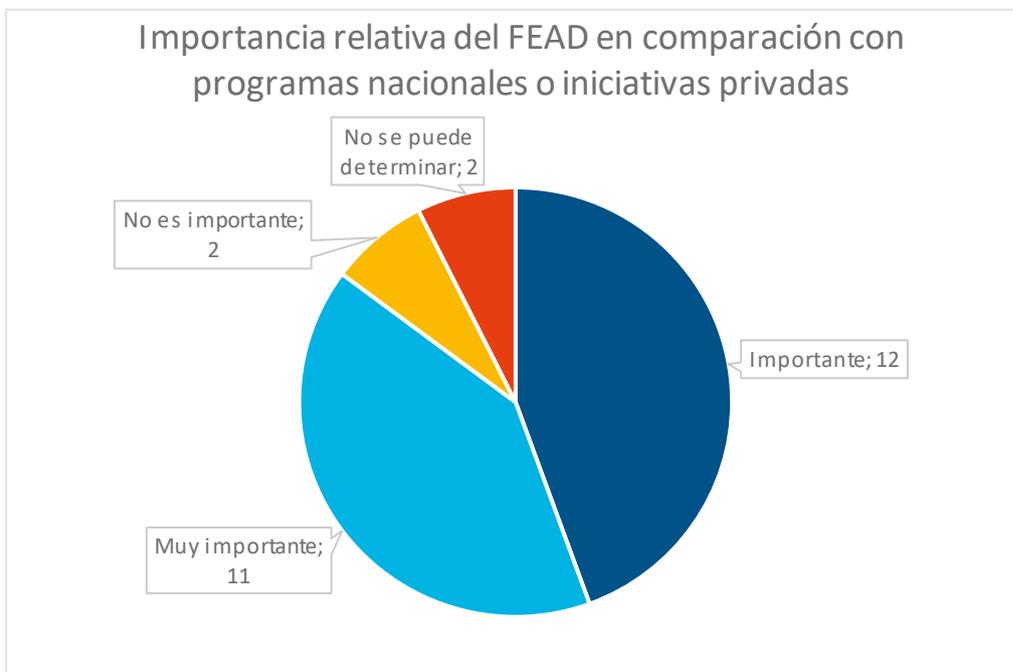


Fuente: Respuestas a la pregunta 3 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

25 Además, la encuesta del Tribunal confirmó que veintitrés de las veintisiete autoridades de gestión consideran que el FEAD era importante o muy importante para ayudar a las personas más desfavorecidas, en comparación con otros programas

nacionales o iniciativas privadas existentes en sus países. Solamente dos autoridades creen que el FEAD no es importante (véase la **ilustración 8**).

Ilustración 8 - La importancia del FEAD



Fuente: Respuestas a la pregunta 35 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

No se conoce la importancia relativa del FEAD

26 La Comisión no cuenta con datos que demuestren la importancia relativa del FEAD en el apoyo global a las personas más desfavorecidas de la UE. No existen datos transnacionales comparables de la UE sobre el apoyo general a las personas más desfavorecidas. La mayoría de los Estados miembros encuestados por el Tribunal no pudieron facilitar el porcentaje que representa la financiación del FEAD en el total de ayudas, que incluye donaciones de fondos y material y el equivalente económico del trabajo de los voluntarios. En el **cuadro 1** figuran datos de seis Estados miembros que pudieron indicar la importancia relativa del FEAD.

Cuadro 1 – Porcentaje del FEAD en el total de actividades de apoyo social para las personas más desfavorecidas

Luxemburgo	5 - 10 %
Hungría	10 %
Francia	30 %
Bélgica	50 %
Italia	aprox. 60 %
Polonia	67 %

Fuente: Respuestas a la pregunta 36 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

27 A fin de indicar su importancia relativa, el Tribunal preguntó a la Federación Europea de Bancos de Alimentos (FEBA). En doce Estados miembros, los miembros de la FEBA también ofrecen alimentos a organizaciones benéficas con financiación del FEAD. Basándose en las cifras recibidas, el Tribunal calcula que el FEAD financia un tercio de los alimentos que proporcionan estos bancos de alimentos. La FEBA señaló que el FEAD les permite planificar la redistribución de alimentos específicos, como la leche para lactantes. De este modo, dependen menos del flujo irregular de donaciones (pueden consultarse más datos sobre la FEBA en el FEAD en el **anexo II**).

Aunque es fundamental definir la orientación de la ayuda del FEAD, esta no siempre se especifica en los programas

El marco del FEAD ofrece flexibilidad a los Estados miembros para definir lo que consideran «personas más desfavorecidas»

28 El Reglamento del FEAD establece que los Estados miembros u organizaciones asociadas podrán definir lo que consideran «personas más desfavorecidas» (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2

«Personas más desfavorecidas» según la definición de los Estados miembros

Las personas más desfavorecidas son: «Las personas físicas, ya sean individuos, familias, hogares o grupos compuestos por estas personas, cuya necesidad de asistencia se haya establecido con arreglo a criterios objetivos que hayan sido fijados por las autoridades nacionales competentes en consulta con las partes interesadas pertinentes, evitando los conflictos de intereses, o determinados por las organizaciones asociadas y aprobados por esas autoridades nacionales competentes, y que podrán comprender elementos que permitan definir como destinatarios las personas más desfavorecidas de determinadas zonas geográficas».

Fuente: Reglamento del FEAD, artículo 2, apartado 2.

La definición de los destinatarios es esencial habida cuenta de los escasos recursos presupuestarios

29 Si el FEAD fuera la única fuente de fondos destinados a la pobreza en la UE, los recursos serían muy limitados (véase el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

FEAD - Los escasos recursos financieros obligan a orientar mejor la intervención

Si el FEAD fuera el único fondo destinado a esta población, facilitaría el siguiente importe con cargo a la financiación de la UE, <u>por año / por persona</u>
Personas de la UE en riesgo de pobreza o exclusión social - 113 millones	5 euros
Niños en riesgo de pobreza o exclusión social - 25 millones	25 euros
Personas sin hogar de la UE - aproximadamente 4 millones	160 euros

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

30 Sin embargo, no se espera que el FEAD elimine la pobreza en la UE por sí solo, sino que debería complementar a los regímenes de ayuda nacionales y regionales, a las iniciativas privadas y a otros fondos de la UE, como el FSE. Para proporcionar más valor añadido junto con los otros regímenes de ayuda, el FEAD debe orientarse a las personas más necesitadas, o a las formas de pobreza más extremas.

31 Las autoridades de gestión dependen de múltiples agentes para proporcionar ayuda a los más desfavorecidos. Garantizar esta ayuda puede resultar difícil, dado el gran número de organizaciones implicadas. La existencia de grandes redes de organizaciones asociadas puede garantizar una mejor respuesta a las necesidades locales pero, por otro lado, también dificulta la coordinación. Los datos de la encuesta del Tribunal indican que alrededor de 5 700 organizaciones asociadas participan en la organización de la ayuda, y que otras 14 000 entidades beneficiarias prestan dicha ayuda (véase el [anexo I](#)). Ante esta situación, los Estados miembros pueden definir los destinatarios en los programas operativos o dejar a la discreción de las organizaciones asociadas la orientación de la ayuda a los más necesitados. En ambos casos, es fundamental garantizar que se defina como destinatarias a las personas más necesitadas para asegurar la eficacia del fondo.

Solo la mitad de los Estados miembros examinados definen a los destinatarios de la ayuda en los programas operativos

32 El Tribunal ha constatado en su examen de ocho programas operativos de tipo I que cuatro de ellos se orientan a grupos específicos. Un Estado miembro no solo definió a la población destinataria, sino también las medidas y tipos de ayuda alimentaria para ese grupo específico (véase el [recuadro 4](#)). Este enfoque respalda el buen uso de los fondos limitados del FEAD y garantiza que se preste la ayuda a las personas más necesitadas.

Recuadro 4

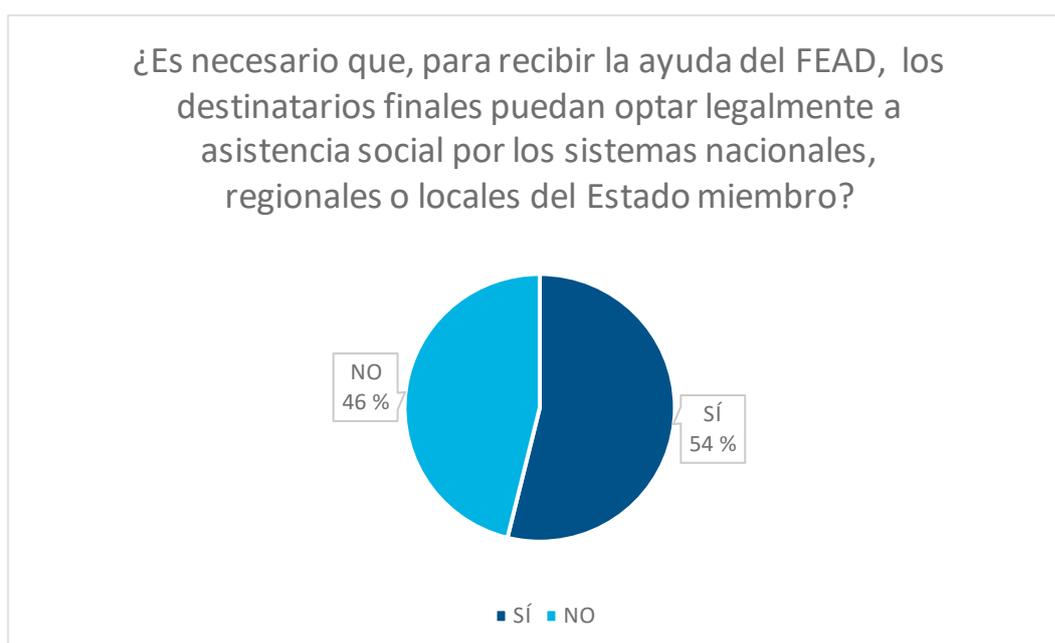
Eslovaquia – Una sólida orientación mediante la definición del grupo destinatario y de los medios a él destinados

El programa operativo eslovaco define tres grupos destinatarios: las personas sin hogar, los receptores de asistencia social con necesidades materiales registrados por las administraciones de familia, empleo y asuntos sociales, y las personas con las que tratan los proveedores registrados de servicios sociales (como los hogares de la tercera edad y los orfanatos).

El programa también define los medios para prestar apoyo a estos grupos definidos: las personas sin hogar reciben comidas calientes, los receptores de asistencia social obtienen alimentos o kits de higiene y las personas con las que tratan los proveedores registrados reciben alimentos donados. Estas medidas independientes también se reflejan en el presupuesto nacional del FEAD.

33 A partir de la encuesta, el Tribunal también observa que, en más de la mitad de los Estados miembros, vincula la recepción de ayudas del FEAD a la condición de beneficiario de distintas formas de asistencia social (véase la **ilustración 9**). Esto significa que la financiación del FEAD se concentrará en grupos definidos de personas, lo cual constituye una forma de orientación que incrementa potencialmente su impacto y facilita el seguimiento.

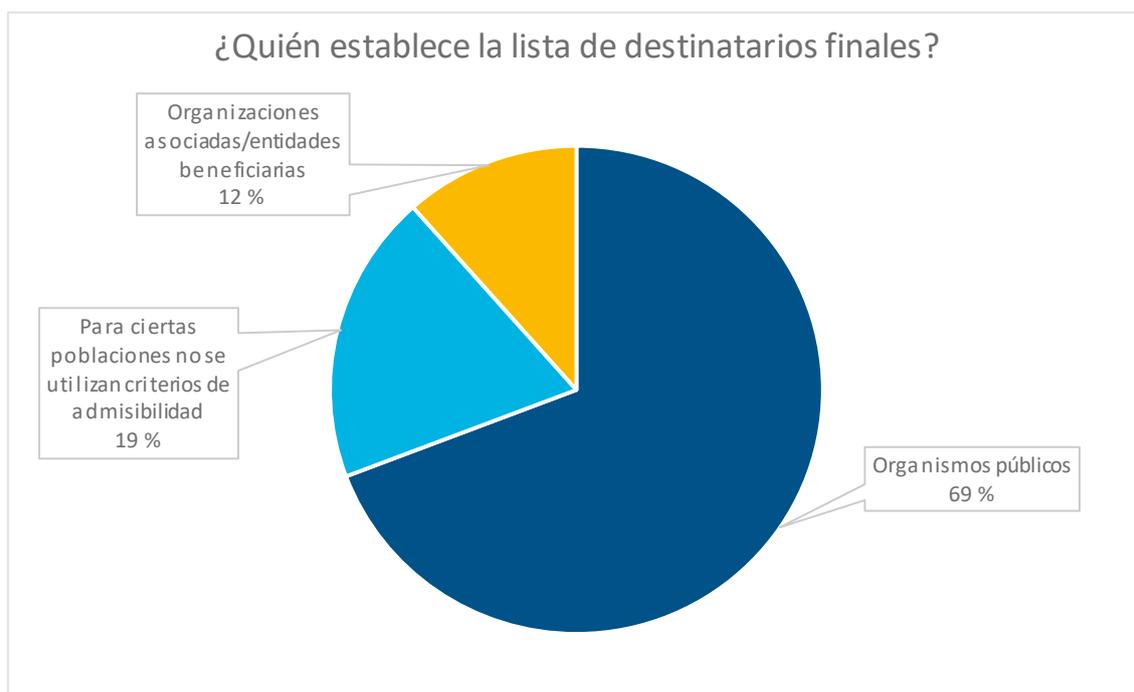
Ilustración 9 - Definición de normas más estrictas para la admisibilidad de los destinatarios finales



Fuente: Respuestas a la pregunta 21 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

34 Cuando los Estados miembros definen normas de acceso más estrictas, son, sobre todo, los organismos públicos (nacionales, regionales o locales) los que definen las listas de admisibilidad y, en menor medida, las organizaciones asociadas y las entidades beneficiarias (véase la **ilustración 10**).

Ilustración 10 – ¿Quién define los criterios de admisibilidad?



Fuente: Respuestas a la pregunta 22 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

35 El Tribunal también constató que algunos Estados miembros definen en sus programas operativos a las *personas más desfavorecidas* en términos muy generales. En consecuencia, accede a la ayuda del FEAD una gran variedad de destinatarios finales. Esto suele suceder en los Estados miembros que prestan ayuda alimentaria a través del FEAD como continuación del MDP (Bélgica, España, Francia y Polonia).

36 Estos cuatro Estados miembros no orientan las ayudas a grupos específicos de población en sus programas operativos aunque dichos programas contienen un buen análisis de la situación nacional de pobreza. En consecuencia, a veces se deja a la discreción de organizaciones asociadas o entidades beneficiarias que prestan la ayuda la selección de los destinatarios finales, con el consiguiente riesgo de que las personas más necesitadas no reciban dicha ayuda.

La Comisión desconoce si las medidas de acompañamiento en virtud de los PO I han sido eficaces o complementarias

Las medidas de acompañamiento en virtud de los PO I son obligatorias, pero no están bien definidas

37 Las medidas de acompañamiento constituyen el principal elemento innovador del FEAD con respecto al antiguo MDP con arreglo al objetivo de ofrecer una respuesta a la exclusión social. Su objetivo es apoyar la integración social de los destinatarios finales del FEAD y son obligatorias con arreglo a los programas de tipo I. Se suman a la distribución de alimentos o de asistencia material básica con el objetivo de paliar la exclusión social o abordar las urgencias sociales de una forma que favorezca más la autonomía y sea más sostenible como, por ejemplo, mediante orientación sobre una dieta equilibrada y consejos sobre la gestión del presupuesto familiar.

38 El Tribunal observó que, con frecuencia, las medidas de acompañamiento se definen con poca claridad en los PO. En cinco de los ocho casos estudiados, en los informes anuales de ejecución no fue posible identificar el número de medidas distintas que se iban a llevar a cabo, ni el número de destinatarios finales⁷. Además, en cuatro casos no se había definido claramente la naturaleza de las medidas de acompañamiento⁸ en el PO. Esto sucedió especialmente en dos programas examinados por el Tribunal, en los que las medidas de acompañamiento no se financiaron con cargo al FEAD⁹, sino a partir de financiación nacional, una opción prevista por el Reglamento del FEAD. En estos casos, el nivel de información contenida en el programa era incluso más limitado¹⁰.

39 El Tribunal preguntó en su encuesta qué tipo de medidas de acompañamiento estaban aplicando los Estados miembros (véase la ***ilustración 11***). La mayoría de los Estados miembros utilizan el FEAD para derivar a los destinatarios finales hacia la asistencia de sus servicios sociales nacionales, o para ofrecer medidas relacionadas con la alimentación y la nutrición.

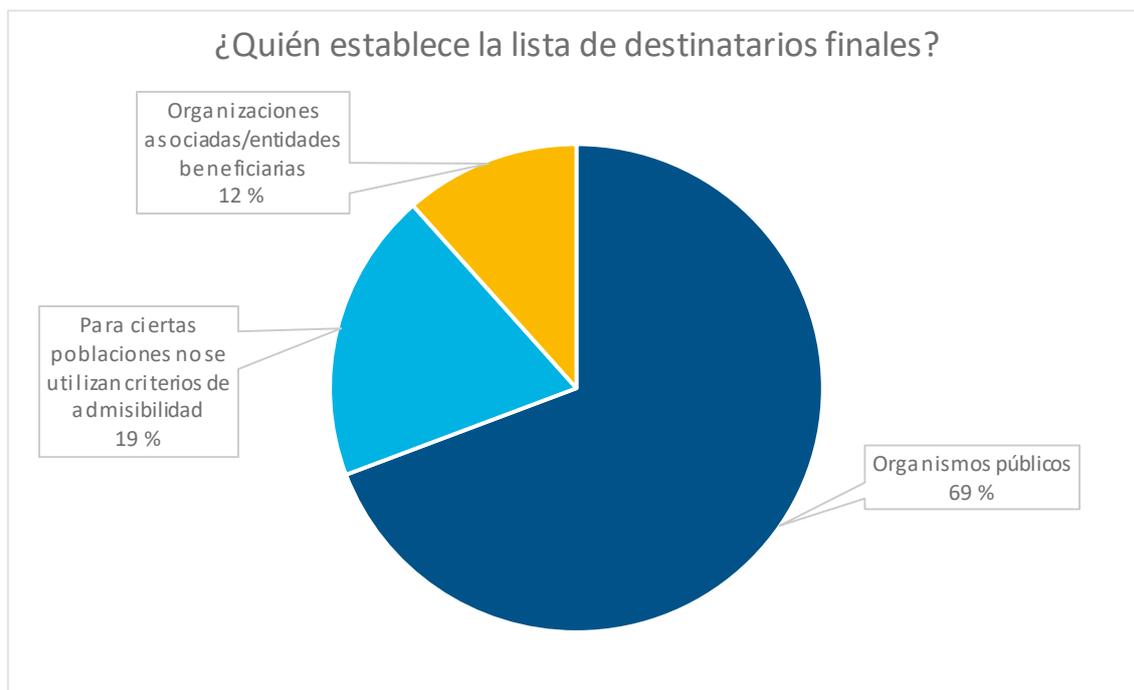
⁷ Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Francia e Italia.

⁸ Bélgica, Chequia, Francia y Eslovaquia.

⁹ Se puede utilizar hasta el 5 % de los gastos de compra de alimentos o de asistencia material básica en cada PO nacional para financiar dichas medidas.

¹⁰ Bélgica y Francia.

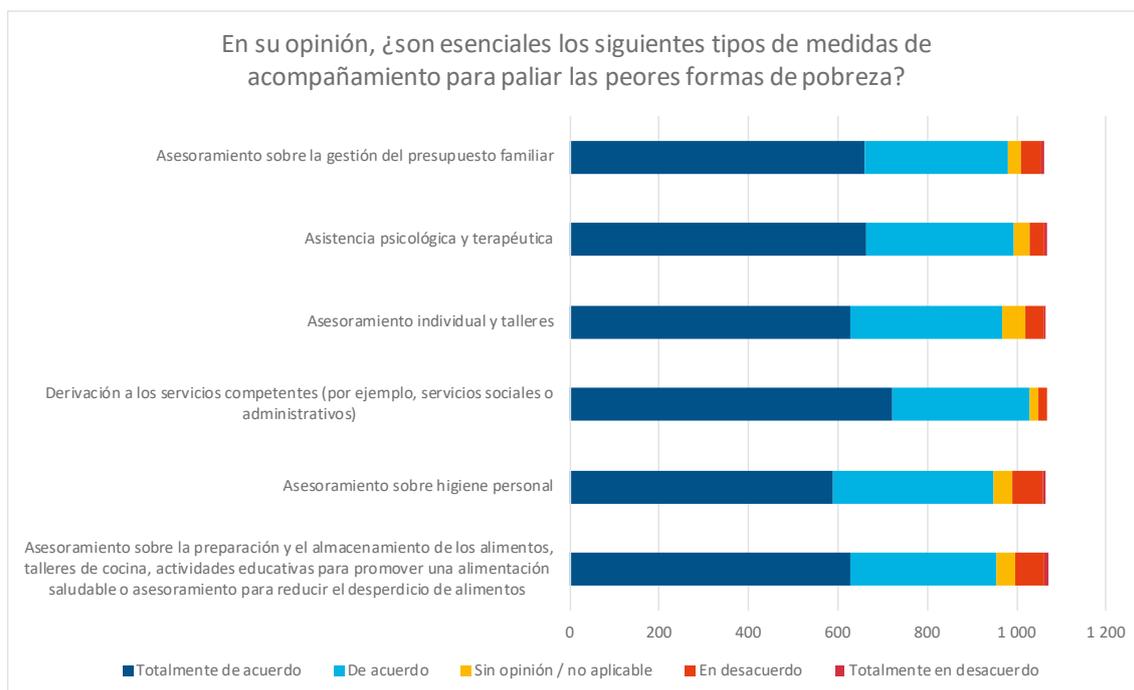
Ilustración 11 - Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo: Tipos de medidas de acompañamiento



Fuente: Respuestas a la pregunta 11 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

40 Según la evaluación intermedia, las medidas de acompañamiento eran especialmente pertinentes, ya que las ayudas materiales o a la alimentación, por sí solas, no abordan las causas subyacentes de la pobreza (véase la ***ilustración 12***). La prestación de estas medidas es lo que hace del FEAD un «programa de personas», en contraposición a un «programa de alimentos».

Ilustración 12 - Medidas de acompañamiento esenciales para el FEAD



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los resultados de la consulta pública abierta.

41 Además, la evaluación intermedia muestra una clara correlación entre la prestación de medidas de acompañamiento y la satisfacción global de los destinatarios finales con el programa. Llega a la conclusión de que, en aquellos Estados miembros en los que se ofrecen medidas de acompañamiento de manera menos generalizada, la satisfacción global con las ayudas del FEAD es algo menor, lo que, a su vez, indica que las medidas de acompañamiento desempeñan un papel no desdeñable en la eficacia del FEAD.

42 A pesar de ser el elemento innovador del FEAD, las medidas de acompañamiento en los Estados miembros no se pueden comparar debido a su diversidad. Por ello, la Comisión no ha definido ningún indicador común sobre la adopción de medidas de acompañamiento ni indicadores para medir su resultado.

43 Sin embargo, existen ejemplos concretos de la ejecución de medidas de acompañamiento evaluadas con más detalle en el informe de ejecución anual, como ocurre en España o Polonia (véase el **recuadro 5**). En casos como el de Eslovaquia, la autoridad de gestión llevó a cabo visitas no anunciadas para controlar la aplicación de dichas medidas, pero esto no se menciona en los informes anuales de ejecución enviados a la Comisión.

Recuadro 5

Seguimiento de la ejecución de las medidas de acompañamiento

En **Polonia**, los informes anuales de ejecución facilitan información sobre las medidas que lleva a cabo cada organización asociada e información sobre los participantes desglosada por grupo destinatario.

En **España**, la autoridad de gestión ha definido metas sobre el número de destinatarios finales que deben ser informados y a los que se debe ofrecer medidas de acompañamiento, y realiza un seguimiento de su ejecución, que constituye un requisito previo al pago.

Complementariedad con el FSE: Son necesarios mayores esfuerzos

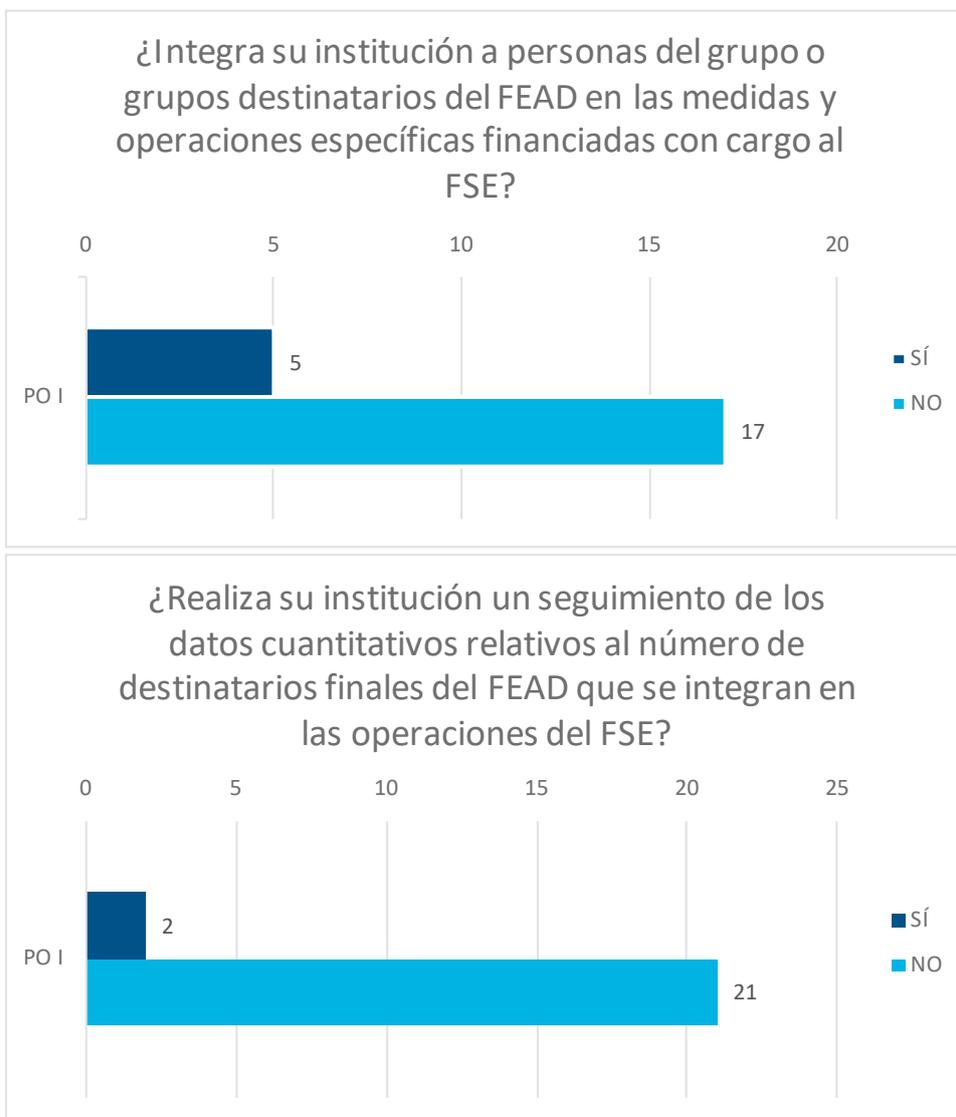
44 El FEAD proporciona ayuda para las necesidades básicas y la inclusión social de las personas más desfavorecidas. Según la evaluación intermedia, el FEAD llega a grupos destinatarios que, sin este fondo, no estarían cubiertos por medidas locales ni nacionales, y proporciona asistencia que de otro modo no se ofrecería.

45 El FSE se centra en grupos más cercanos al mercado laboral y proporciona ayuda más específica para la inclusión activa en el aspecto socioeconómico. En la evaluación intermedia se subraya la necesidad de seguir mejorando las sinergias entre el FEAD y el FSE para contribuir a que los destinatarios finales, especialmente aquellos en edad de trabajar, se acerquen al mercado laboral.

46 El Tribunal no pudo determinar el grado de complementariedad entre el FEAD y otros regímenes de ayuda, ya sean nacionales o el FSE. Por ejemplo, en Francia, la evaluación *ex ante* criticaba la falta de información sobre la interacción entre las medidas del FEAD y del FSE¹¹. Los resultados de la encuesta del Tribunal también muestran poca complementariedad entre las medidas del FEAD y las del FSE, ya que pocos Estados miembros declararon haber integrado personas procedentes del FEAD en acciones del FSE (véase la **ilustración 13**). Las cifras son incluso más bajas en lo que respecta al seguimiento; veintiún encuestados declararon que no realizaban un seguimiento de dicha complementariedad.

¹¹ *Évaluation ex ante du Programme Opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).*

Ilustración 13 - Integración de la población del FEAD en medidas del FSE en virtud de los PO I: Pocos lo logran y menos realizan un seguimiento

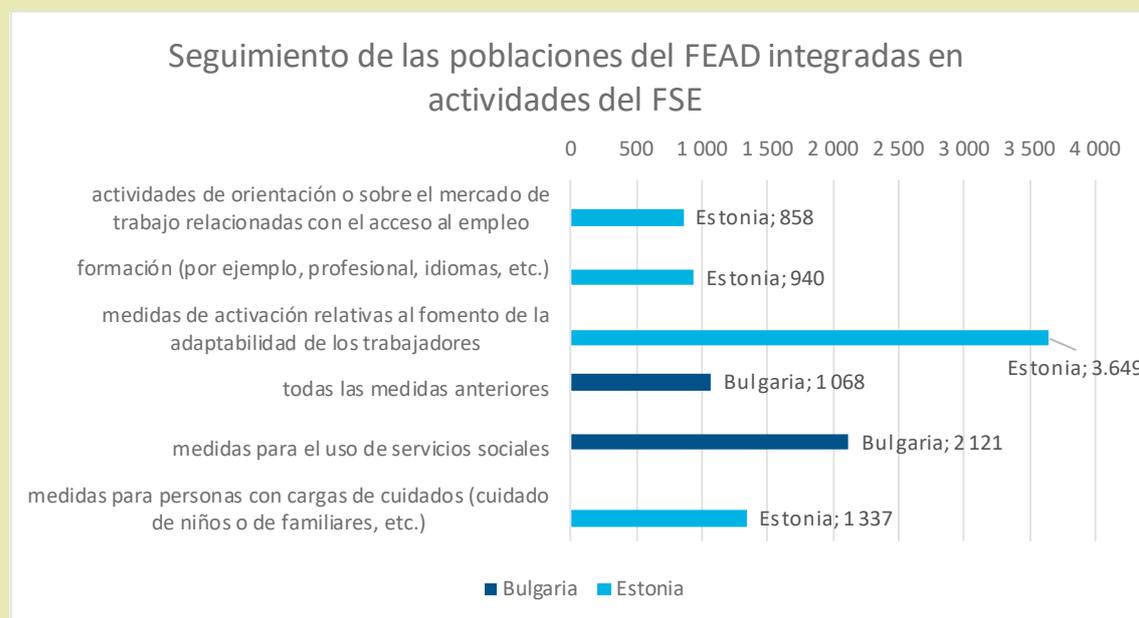


Fuente: Respuestas a las preguntas 23 y 24 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

47 Los dos Estados miembros que afirmaron en la encuesta del Tribunal que realizaban un seguimiento de datos cuantificados sobre el número de destinatarios finales del FEAD que se integran en las operaciones del FSE fueron Estonia y Bulgaria. Ambos declararon que habían integrado a destinatarios finales del FEAD en medidas del FSE (véase el **recuadro 6**).

Recuadro 6

Buenas prácticas en Estonia y Bulgaria: Ejemplo de datos disponibles sobre las actividades del FSE



Fuente: Respuestas a la pregunta 26 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

Mejor información sobre las medidas de acompañamiento, pero no se ha determinado su contribución a la reducción de la pobreza

48 La Comisión ha mejorado su intercambio de conocimientos respecto de las medidas de inclusión social, en particular sobre las medidas de acompañamiento de los PO I. Por ejemplo, organiza reuniones de la Red FEAD, en una de se trataron específicamente las medidas de acompañamiento. Estos seminarios ofrecen a las organizaciones y a las autoridades de gestión implicadas en la ejecución del Fondo la oportunidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas. Igualmente, la Comisión celebra seminarios periódicos del FEAD, en los que se debaten distintos asuntos con las autoridades de gestión.

49 Además, la Comisión, a raíz de que su Servicio de Auditoría Interna realizara una auditoría del FEAD, también ha introducido mejoras en la información sobre las medidas de acompañamiento incluida en los informes anuales de ejecución nacionales. Sin embargo, dicha información suele tener carácter descriptivo y no se puede agregar.

50 Pese a estos esfuerzos para mejorar los informes, la situación de las medidas de acompañamiento sigue siendo desigual en los distintos Estados miembros. Mientras los valores de referencia o los valores objetivo no tengan que ser definidos y la información, cuando esté disponible, siga siendo esencialmente cualitativa, no es posible realizar un seguimiento de su impacto para paliar la pobreza.

51 En su valoración sobre la eficacia del Fondo, la evaluación intermedia consideraba que la aplicación y el seguimiento de las medidas de acompañamiento constituye un ámbito en el que se podría aprovechar en mayor medida el potencial del FEAD. Esta necesidad de reforzar las medidas de acompañamiento también se planteaba en un informe publicado por una organización asociada española basado en una investigación conjunta con los destinatarios finales y las autoridades públicas¹².

PO II: Un enfoque más específico con respecto a la inclusión social, aunque no siempre se ha establecido

Los PO de tipo II requieren el establecimiento de objetivos precisos

52 Los programas operativos de tipo II siguen un enfoque esencialmente distinto de los de tipo I y su finalidad directa es la inclusión social de las personas más desfavorecidas. Los cuatro Estados miembros que han elegido este tipo de programas son Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y Suecia. En conjunto, han asignado el 2,5 % del presupuesto total del FEAD; el 80 % del mismo se destina a Alemania. Los programas de tipo II deben definir objetivos específicos e identificar la sección de la población desfavorecida destinataria de las medidas (véase el **recuadro 7**).

¹² Valoración del impacto del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) en España, a través de la percepción de las personas beneficiarias, organizaciones y personal de gestión, Cruz Roja española, 2018.

Recuadro 7

Países Bajos: Orientación a un grupo de población específico

El **objetivo general** del programa es reducir la exclusión social de las personas de edad avanzada con baja renta disponible de los Países Bajos.

Se han definido **tres objetivos específicos**:

- 1) dar a conocer al grupo destinatario la gama de actividades de inclusión social y apoyo local que se ofrecen, e informar periódicamente de ellas a las organizaciones de ayuda o a las autoridades locales sobre las mismas;
- 2) reforzar la red social del grupo destinatario;
- 3) reforzar las capacidades del grupo destinatario.

Fuente: Respuestas a la pregunta 12 de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión.

53 Al programar PO de tipo II, los Estados miembros, tal y como exige el Reglamento del FEAD, deben fijar los resultados previstos de los objetivos específicos, e incluir indicadores de realización y de resultados con valores de referencia y valores previstos. Debido a esta configuración de seguimiento más estricta, la medición de los resultados del FEAD es más fácil que con los programas de tipo I (véase el **recuadro 8**).

Recuadro 8

Alemania: Un ejemplo de orientación cuantificada

Alemania ha definido dos grupos destinatarios: a) los migrantes desfavorecidos de la UE y sus hijos, y b) las personas sin hogar y en riesgo de perderlo.

Los objetivos de realizaciones que establece Alemania en relación con estas personas son:

- migrantes adultos de la UE que han recibido asesoramiento: 18 044;
- migrantes de la UE, con hijos, que han recibido apoyo de asesoramiento: 19 700;
- hijos de migrantes de la UE en edad preescolar que han recibido apoyo pedagógico: 19 700;

- o personas sin hogar o en riesgo de carecer de hogar que han recibido asesoramiento y apoyo social: 21 450.

54 En Alemania se puede emplear el FEAD para estabilizar a los grupos de personas más desfavorecidas a quienes no se puede llegar con la ayuda ofrecida por los servicios sociales locales. El FEAD opera en el ámbito de las ofertas fácilmente accesibles de asistencia a los grupos destinatarios. En ese sentido, el FEAD puede incluir en casos concretos otro apoyo de medidas normalizadas existentes. El fin último es utilizar el apoyo del FEAD como «puente» hacia otros programas de ayuda.

55 Según la evaluación intermedia, el FEAD prestó asistencia aproximadamente a 23 000 personas en 2016, el primer año de ejecución, en los PO de tipo II (21 660 personas en Alemania). El FEAD «en general, avanzaba por el buen camino» para lograr las metas de los indicadores de realizaciones específicos. Asimismo, los programas de inclusión social se consideraban muy importantes, ya que los alimentos y la ayuda material no son suficientes para combatir eficazmente la pobreza a largo plazo.

No siempre se logró una orientación más precisa y la sinergia con el FSE

56 En su encuesta, el Tribunal preguntó a los Estados miembros que habían elegido programas de tipo II si habían integrado a personas del FEAD en medidas en virtud de sus programas específicos del FSE, teniendo en cuenta la llamada «función de puente» que debería tener el FEAD con respecto a estas medidas del FSE. Dos respondieron afirmativamente¹³. Sin embargo, a la pregunta de si estaban realizando también un seguimiento de datos cuantitativos sobre dicha función de «puente», solamente uno¹⁴ respondió afirmativamente.

Conclusiones y recomendaciones

57 En la presente auditoría, el Tribunal evaluó si el FEAD ha sido concebido como una herramienta eficaz para paliar la pobreza y contribuir a la inclusión social de los más desfavorecidos de la UE. El Tribunal llega a la conclusión de que, además de paliar la pobreza con ayuda alimentaria, los elementos de política social innovadores del FEAD ofrecen a los Estados miembros posibilidades para fomentar la inclusión social.

¹³ Alemania y los Países Bajos.

¹⁴ Los Países Bajos.

Sin embargo, debido a las limitaciones de su seguimiento, no se ha determinado cuál ha sido su contribución a la reducción de la pobreza.

58 El Tribunal constató que, a pesar de su objetivo global de inclusión social de las personas más desfavorecidas, el FEAD sigue siendo, en esencia, un programa de ayuda alimentaria: el 83 % del presupuesto del FEAD se destina a la ayuda alimentaria. Esto se debe a que el diseño del FEAD permite que los Estados miembros continúen ofreciendo ayuda alimentaria si lo consideran adecuado, como hacían anteriormente en virtud del MDP. No obstante, las partes interesadas que tratan con las personas más desfavorecidas valoran el FEAD muy positivamente (véanse los **apartados 19 a 27**).

59 En términos financieros, el FEAD es un fondo relativamente pequeño. La ayuda es prestada a los destinatarios finales por múltiples agentes diferentes. El Tribunal constató que la programación del FEAD en los Estados miembros varía significativamente en cuanto a su orientación. La mitad de los Estados miembros examinados por el Tribunal ha aplicado un método riguroso de orientación de la ayuda en los programas a las peores formas de pobreza, lo que debería aumentar la eficacia del uso del Fondo. La otra mitad optó por no establecer una orientación específica en los programas operativos. La asignación de la ayuda a un grupo vulnerable específico se deja a la discreción de las organizaciones asociadas, con el consiguiente riesgo asociado de dispersión de los escasos fondos (véanse los **apartados 28 a 36**).

60 La novedad que aporta el FEAD en ambos tipos de programas es una atención especial a la inclusión social de las personas más desfavorecidas, que no existía en el antiguo MDP. Pudo comprobarse que, en los casos en los que las medidas se utilizaron adecuadamente, el nivel de satisfacción global con el Fondo era mayor. Sin embargo, debido a la falta de datos cuantitativos, no es posible realizar un seguimiento del éxito de las medidas de inclusión social, por lo que no se puede medir la contribución del Fondo a la inclusión social de las personas más desfavorecidas. Por otro lado, pocos Estados miembros realizan un seguimiento de la complementariedad entre las medidas del FEAD y las del FSE (véanse los **apartados 37 a 56**).

61 En el próximo marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027, la Comisión ha propuesto fusionar el FEAD en un nuevo FSE +. El Tribunal ha tenido en cuenta esta propuesta de la Comisión al formular las siguientes recomendaciones.

Recomendación 1 - Orientar mejor la ayuda

Al aprobar los programas operativos en virtud del nuevo FSE +, la Comisión debería exigir que los Estados miembros destinen la ayuda alimentaria y asistencia material básicas a las personas más necesitadas mediante:

- a) una descripción clara de la situación nacional de pobreza;
- b) una definición de la población o poblaciones destinatarias específicas y los medios que se van a utilizar;
- c) el establecimiento de la lógica de la intervención y, en particular, de los resultados previstos, identificando valores de referencia y definiendo metas cuantificadas.

Plazo: Hasta la aprobación de los programas del FSE +

Recomendación 2 - Garantizar medidas de inclusión social para los destinatarios de la asistencia material básica

- a) Aquellos Estados miembros que utilicen el FSE + para responder a la privación material mediante ayuda alimentaria o asistencia material básica destinada a las personas más desfavorecidas deberían:
 - (i) incluir en sus PO medidas de acompañamiento para complementar la ayuda alimentaria y la asistencia material básica; o
 - (ii) definir claramente en sus PO las medidas de inclusión social del FSE + general dirigidas expresamente a los destinatarios de ayuda alimentaria o de asistencia material.
- b) Al aprobar estos programas, la Comisión debería garantizar que se atienden eficazmente las recomendaciones 2(a)(i) o 2(a)(ii).

Plazo: Hasta la aprobación de los programas del FSE +

Recomendación 3 - Mejorar la evaluación de la inclusión social de los destinatarios finales del FEAD

La Comisión y los Estados miembros deberían desarrollar una metodología para evaluar cuántos destinatarios finales de la asistencia alimentaria y material podrían

mejorar su situación personal por medio del FEAD y de otros programas de inclusión social, ya sea en los Estados miembros o por medio del FSE +.

Plazo: Hasta el final de junio de 2023

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, en Luxemburgo en su reunión de 27 de febrero de 2019.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I — Resultados de la encuesta del Tribunal dirigida a las autoridades de gestión

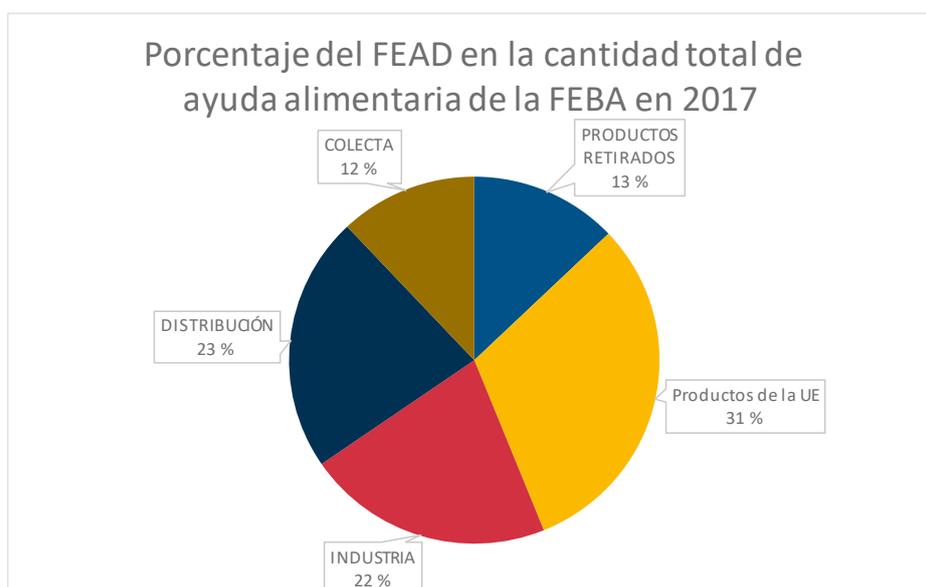
Lista de preguntas de la encuesta del Tribunal a las autoridades de gestión con una breve indicación de las respuestas a las preguntas

(<https://www.eca.europa.eu/Documents/Annex-I-FEAD.pdf>).

Anexo II — Datos recibidos de la Federación Europea de Bancos de Alimentos, parte interesada

En doce Estados miembros, los bancos de alimentos de la Federación Europea de Bancos de Alimentos (FEBA) proporcionan alimentos a organizaciones benéficas a través del FEAD. Los bancos de alimentos dependen en gran medida de las donaciones de alimentos (excedentes de alimentos procedentes directamente de la cadena de suministro alimentario, productos alimenticios de colectas de alimentos y frutas y hortalizas retiradas del mercado). El acceso a la ayuda financiera del FEAD les permite redistribuir los artículos que más necesitan; ello les aporta la flexibilidad necesaria, ya que las donaciones no se pueden programar. El FEAD ofrece financiación para el suministro de alimentos especiales (como leche para lactantes) en función del análisis de las necesidades concertado con las autoridades de gestión. Según los datos recibidos de la FEBA, aproximadamente un tercio del suministro de alimentos de los bancos de alimentos que participan en el FEAD se financia con cargo al FEAD (en toneladas).

Ilustración 1 – Proporción de productos del FEAD en ayuda alimentaria que facilitan los bancos de alimentos de la FEBA



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por la FEBA¹⁵.

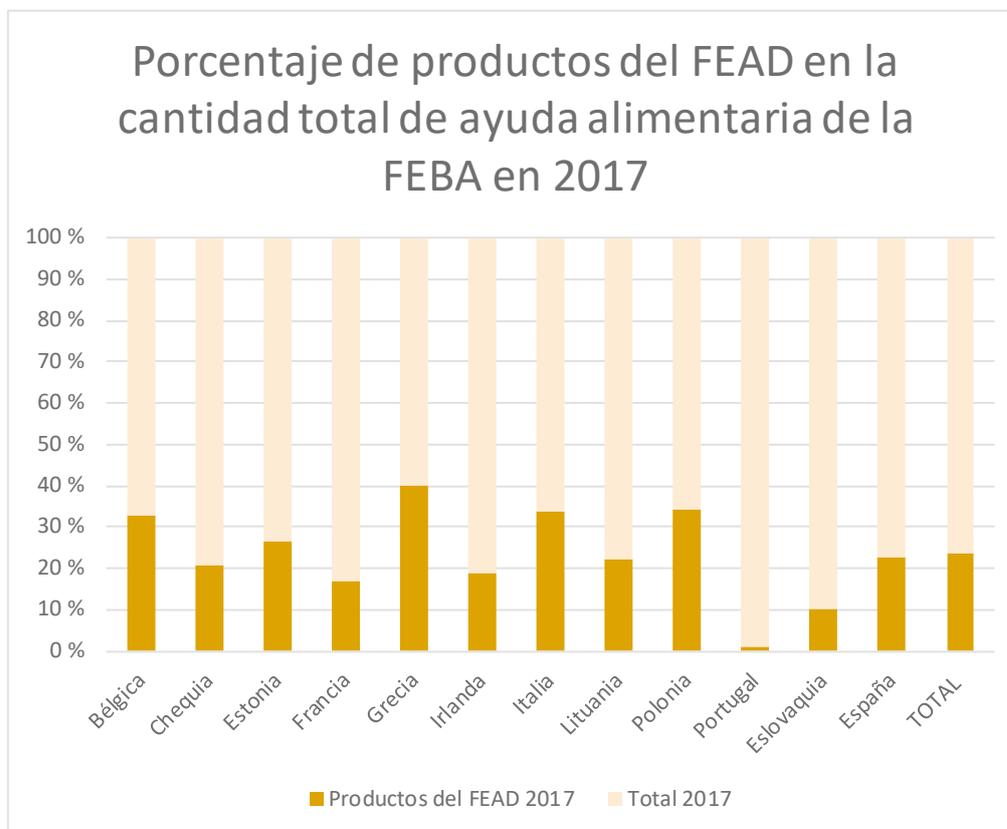
¹⁵ . Productos retirados: frutas y hortalizas retiradas del mercado, en el marco de la gestión de crisis, y redistribuidas de manera gratuita a organizaciones y fundaciones benéficas reconocidas, entre las que se encuentran los bancos de alimentos, para utilizarlas en su

En algunos Estados miembros, la importancia relativa del FEAD en el suministro a los bancos de alimentos de la FEBA llega hasta el 40 %.

labor de ayuda a las personas más desfavorecidas. Esta medida se ajusta al artículo 34, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

- . Productos de la UE: esta categoría se refiere al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).
- . Industria: excedente de alimentos; productos alimenticios comestibles que, por diversos motivos, no son adquiridos ni consumidos por los consumidores o las personas para los que se elaboraron, transformaron, distribuyeron, sirvieron o adquirieron, y que se recuperan del sector manufacturero (industrias, empresas, fabricantes, etc.). Los bancos de alimentos reciben este excedente de alimentos de manera gratuita y, a su vez, lo redistribuyen gratuitamente a las asociaciones benéficas que apoyan a las personas más necesitadas.
- . Distribución: excedente de alimentos; productos alimenticios comestibles que, por diversos motivos, no son adquiridos ni consumidos por los consumidores o las personas para los que se elaboraron, transformaron, distribuyeron, sirvieron o adquirieron, y que se recuperan del sector de la distribución (cadenas de comercio minorista, centros de distribución, mayoristas, etc.). Los bancos de alimentos reciben este excedente de alimentos de manera gratuita y, a su vez, lo redistribuyen gratuitamente a las asociaciones benéficas que apoyan a las personas más necesitadas.
- . Colecta: recogida de alimentos directamente de los ciudadanos. Al final de noviembre o al principio de diciembre, algunos miembros de la FEBA organizan recogidas de alimentos: voluntarios piden a los clientes que realizan su compra en los supermercados que compren alimentos adicionales para donar a los bancos de alimentos.

Ilustración 2 – Desglose del apoyo del FEAD en la ayuda alimentaria de la FEBA, por países



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por la FEBA.

Acrónimos y abreviaturas

CPA: Consulta pública abierta

DG Agricultura y Desarrollo Rural: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

EaSI: Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social

Evaluación intermedia: Evaluación intermedia encargada por la Comisión

FEAD: Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas

FEAG: Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización

FEBA: Federación Europea de Bancos de Alimentos

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

FSE +: Fondo Social Europeo Plus (marco financiero plurianual 2021-2027)

FSE: Fondo Social Europeo

MDP: Programa de la UE de Distribución de Alimentos entre las Personas Más Necesitadas

MFP: Marco financiero plurianual

PO: Programa operativo

Progress: Programa Progress (2007-2013)

Glosario

Actividades de apoyo social para las personas más desfavorecidas: Financiación global procedente de iniciativas privadas y públicas, organizaciones e instituciones de un país que prestan ayuda o apoyo a personas en situación de privación material grave, con inclusión de donaciones materiales, donativos y el equivalente financiero del trabajo voluntario.

Asistencia material: Bienes de consumo básicos de valor limitado y para el uso personal de las personas más desfavorecidas como, por ejemplo, ropa, calzado, productos de higiene, material escolar y sacos de dormir.

Autoridad de gestión: Autoridad pública nacional, regional o local u organismo público o privado designado por un Estado miembro para gestionar un programa operativo. Se encarga de seleccionar los proyectos que deben financiarse, de supervisar su ejecución y de informar a la Comisión acerca de los aspectos financieros y de los resultados obtenidos. La autoridad de gestión es también el organismo que impone correcciones financieras a las entidades beneficiarias a raíz de auditorías realizadas por la Comisión, el Tribunal de Cuentas Europeo o cualquier autoridad de un Estado miembro.

Beneficiario: Organismo público o privado responsable de iniciar las operaciones, o de iniciarlas y ejecutarlas.

Destinatario final: Persona más desfavorecida o persona que recibe la ayuda.

Encuesta de los destinatarios finales: Encuesta estructurada sobre los destinatarios finales de los programas operativos (PO I) de ayuda alimentaria o de asistencia material básica; es uno de los instrumentos utilizados para evaluar el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas.

Evaluación *ex ante*: Valoración basada en pruebas y elaborada con la finalidad de mejorar la calidad y el diseño de cada programa operativo, que debe basarse en datos pertinentes.

Evaluación intermedia: Informe sobre el FEAD encargado por la Comisión (a Metis GmbH, en colaboración con Fondazione Giacomo Brodolini y Panteia) y que será publicado por la Comisión.

Fondo Social Europeo: Fondo cuyo objeto es reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo (principalmente a través de acciones de formación), favoreciendo un alto nivel de empleo y más y mejores puestos de trabajo.

Medidas de acompañamiento: Actividades desarrolladas con carácter adicional a la distribución de alimentos o de asistencia material básica con el objetivo de paliar la exclusión social o abordar las urgencias sociales de una forma que favorezca más la autonomía y que sea más sostenible como, por ejemplo, la orientación sobre una dieta equilibrada y el asesoramiento sobre gestión presupuestaria.

Operación: Proyecto, contrato o acción seleccionado por la autoridad de gestión del programa operativo en cuestión, o bajo su responsabilidad, que contribuya a alcanzar los objetivos del programa operativo con el que esté relacionado.

Organización asociada: Organismos públicos u organizaciones sin ánimo de lucro que entreguen los alimentos o, cuando proceda, la asistencia material básica a las personas más desfavorecidas, junto con medidas de acompañamiento, directamente o a través de otras organizaciones asociadas, o que emprendan actividades encaminadas directamente a su inclusión social, y cuyas operaciones hayan sido seleccionadas por la autoridad de gestión.

Personas más desfavorecidas: Personas físicas, ya sean individuos, familias, hogares o grupos compuestos por estas personas, cuya necesidad de asistencia se haya establecido con arreglo a criterios objetivos fijados por las autoridades nacionales competentes en consulta con las partes interesadas pertinentes, evitando los conflictos de intereses, o determinados por las organizaciones asociadas y aprobados por esas autoridades nacionales competentes, y que podrán comprender elementos que permitan orientar la ayuda a las personas más desfavorecidas de determinadas zonas geográficas.

Programa operativo de «tipo I»: Programa operativo de alimentos o asistencia material básica; el programa operativo de apoyo a la distribución de alimentos o asistencia material básica a las personas más desfavorecidas, combinado cuando proceda con medidas de acompañamiento, con el fin de paliar la exclusión social de las personas más desfavorecidas.

Programa operativo de «tipo II»: Programa operativo de inclusión social de las personas más desfavorecidas; el programa operativo de apoyo a las actividades ajenas a las medidas activas del mercado laboral, consistentes en asistencia no financiera y no material, con el fin de la inclusión social de las personas más desfavorecidas.

Red FEAD: La Red FEAD es una comunidad de adhesión abierta para quienes prestan asistencia a las personas más desfavorecidas en Europa. La Red comprende a las autoridades de gestión nacionales del FEAD, a las organizaciones que ejecutan actividades financiadas por el FEAD o interesadas en dichas actividades, ONG a escala de la UE e instituciones de la UE. La Red FEAD reúne a todos aquellos que trabajan

para reducir las peores formas de pobreza en los países europeos. Es un espacio para que los miembros compartan buenas prácticas, impulsen ideas nuevas y debatan el modo de proporcionar ayuda no financiera a las personas más desfavorecidas de Europa.

Reglamento del FEAD: Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«FONDO DE AYUDA EUROPEA PARA LAS PERSONAS MÁS DESFAVORECIDAS (FEAD): UN APOYO VALIOSO, PERO TODAVÍA NO SE HA DETERMINADO SU CONTRIBUCIÓN A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA»

RESUMEN

III. El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) proporciona asistencia material básica y alimentos sumamente necesarios a un gran número de las personas más desfavorecidas, que se complementa con medidas de acompañamiento que brindan orientación y asesoramiento, dirigidas a su inclusión social. La ayuda alimentaria constituye por ende un importante primer paso para romper el ciclo de la pobreza, al proporcionar una ayuda material inmediata a las personas más desfavorecidas. La Comisión considera que un alto porcentaje de la ayuda proporcionada en forma de ayuda alimentaria se ajusta plenamente a los objetivos establecidos para el FEAD.

IV. La Comisión está de acuerdo con el principio de destinar la ayuda a los más necesitados, pero considera que la variedad de enfoques para identificar a las personas más desfavorecidas está en consonancia con la subsidiariedad y el carácter complementario del FEAD con respecto a los distintos contextos sociales nacionales. La Comisión señala que la identificación de las personas más desfavorecidas se ha basado en una evaluación de las necesidades establecida con arreglo a los criterios objetivos fijados por las autoridades nacionales, y en consulta con las partes interesadas. Este requisito se comprobó en la fase de aprobación de los programas operativos. Se considera que los Estados miembros están en mejor posición para definir a los destinatarios de la ayuda, teniendo en cuenta las necesidades locales, y que deberían tener flexibilidad para ajustar los grupos destinatarios a las necesidades nuevas/cambiantes durante el periodo de programación.

V. Los Estados miembros realizan un seguimiento cualitativo de las medidas de acompañamiento en los informes anuales de ejecución. Un seguimiento cuantitativo no parecería apropiado ni proporcionado.

Es demasiado pronto para valorar los resultados y los impactos del fondo. Estos deberán valorarse posteriormente a través de una evaluación *ex post*.

VI. Los Estados miembros tuvieron en cuenta la complementariedad en la fase de diseño, al presentar los programas operativos y durante la ejecución. La complementariedad del FEAD con los programas nacionales y los programas de la Unión Europea (UE) se valoró positivamente en la evaluación intermedia: el FEAD muestra una gran complementariedad al estar orientado a distintos grupos u ofrecer medidas complementarias, en particular, en relación con los grupos destinatarios que reciben la ayuda y con las medidas de ayuda ofrecidas. En la mayor parte de los Estados miembros, el FEAD se centra en las personas más desfavorecidas, y el Fondo Social Europeo (FSE), en las personas cuyas necesidades básicas están cubiertas y están más cercanas al mercado laboral.

VIII. El FEAD ha llegado a los principales grupos destinatarios que sufren mayor riesgo de pobreza y ha supuesto un cambio en sus vidas. El FEAD es coherente y complementario con respecto a los sistemas nacionales para paliar la pobreza, pues ha incrementado el número y el tipo de destinatarios finales a los que llega. Es coherente con la Estrategia Europa 2020, así como con el pilar europeo de derechos sociales, recientemente adoptado. Complementa otros fondos de la UE,

en concreto el Fondo Social Europeo, al estar orientado a distintos grupos u ofrecer medidas complementarias.

i) La Comisión acepta esta recomendación y considera que todas las condiciones relativas a su cumplimiento están garantizadas en las propuestas de la Comisión relativas al FSE+ y al Reglamento sobre disposiciones comunes, exceptuando la fijación de metas cuantificadas.

La definición de metas y parámetros de referencia para las operaciones de los programas operativos de tipo I (PO I) no se considera significativa ni proporcionada, dado que los Estados miembros deberían tener flexibilidad para dirigirse a distintos grupos destinatarios a lo largo del tiempo o complementar las políticas nacionales con distintos instrumentos.

ii) La Comisión acepta parcialmente esta recomendación puesto que el artículo 17, apartado 4, de la propuesta de Reglamento relativo al FSE+ establece que la entrega de alimentos o asistencia material se podrá completar con medidas de acompañamiento dirigidas a la inclusión social de las personas más desfavorecidas. Si bien estas medidas de acompañamiento no son obligatorias para los Estados miembros, la Comisión alienta a estos últimos a aprovechar plenamente las sinergias que brinda la propuesta de Reglamento relativo al FSE+ para combinar distintos capítulos de apoyo a la inclusión social de los más desfavorecidos.

iii) La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión señala que para el FEAD se han instaurado sistemas de seguimiento y evaluación proporcionados en consonancia con el requisito de respetar la dignidad de las personas más desfavorecidas y que se propondrán en el FSE+.

OBSERVACIONES

22. La elaboración de los presupuestos del FEAD implicaba necesariamente el cotejo con la asignación de otros fondos estructurales, y refleja por ende la complementariedad de los fondos.

26. Es difícil establecer datos transnacionales comparables a escala de la UE debido a la variedad de enfoques y agentes que existen en cada Estado miembro en relación con estas políticas sociales, los cuales no conforman necesariamente un sector de actividad económica diferenciado. Esto también está en consonancia con la subsidiariedad.

35. La Comisión señala que la identificación de las personas más desfavorecidas se ha basado en una evaluación de las necesidades establecida con arreglo a los criterios objetivos fijados por las autoridades nacionales, y en consulta con las partes interesadas. Este requisito se comprobó en la fase de aprobación de los programas operativos. La Comisión considera que en los Estados miembros mencionados por el Tribunal de Cuentas Europeo (en lo sucesivo, «el Tribunal») se define adecuadamente a los destinatarios de la ayuda, teniendo en cuenta las necesidades locales. Este enfoque es eficaz y adecuado para complementar las políticas sociales nacionales.

36. La Comisión considera que los enfoques de los Estados miembros, incluidos los mencionados por el Tribunal, son eficaces y adecuados para ajustar la ayuda del FEAD a las realidades sociales cambiantes sobre el terreno. Véase también la respuesta general anterior (apartado 35).

38. Los Estados miembros realizan un seguimiento cualitativo de las medidas de acompañamiento e informan sobre ellas en los informes anuales de ejecución, incluidos los Estados miembros mencionados por el Tribunal.

42. El establecimiento de indicadores comunes para las medidas de acompañamiento también contravendría el principio de proporcionalidad que debería aplicarse en el FEAD, dado que las medidas de acompañamiento se limitan al 5 % de la ayuda.

45. La mejora ulterior de la sinergia se garantiza englobando el FEAD y el FSE en un único reglamento de cara al próximo período por medio de varios objetivos específicos.

46. Los Estados miembros tuvieron en cuenta la complementariedad en la fase de diseño y durante la ejecución al presentar los programas operativos.

La complementariedad del FEAD con los programas nacionales y de la UE se ha valorado positivamente en la evaluación intermedia. El FEAD muestra una gran complementariedad al estar orientado a distintos grupos u ofrecer medidas complementarias, en particular, en relación con los grupos destinatarios que reciben la ayuda y con las medidas de ayuda ofrecidas. En la mayor parte de los Estados miembros, el FEAD se centra en las personas más desfavorecidas, y el FSE, en las personas cuyas necesidades básicas están cubiertas y están más cercanas al mercado laboral.

Son pocos los destinatarios finales del FEAD que pueden considerarse aptos para adherirse a las medidas del FSE encaminadas a la integración en el mercado laboral, algo que también se pone de manifiesto en los informes anuales de ejecución del FEAD y en la evaluación intermedia. Un porcentaje significativo de los grupos destinatarios son niños (29 %) o personas de 65 años o más (9 %) sin vinculación con la integración en el mercado de trabajo. Por otra parte, entre las personas sin hogar y las personas con discapacidad, no cabe esperar ninguna vía inmediata de medidas relativas al mercado laboral.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 55.

49. Efectivamente, la Comisión ha reforzado la presentación de informes sobre las medidas de acompañamiento. Pese a su carácter cualitativo, la información se incorpora a un informe resumido que se remite al Consejo y al Parlamento Europeo cada año.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 50 y 51.

50. El tipo y la cobertura de las medidas de acompañamiento son muy diversos, por lo que no existe margen para definir indicadores comunes. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 42.

El impacto del FEAD se valorará en la evaluación *ex post*, una vez que se hayan completado los programas.

51. Efectivamente, se ha reforzado la presentación de información sobre las medidas de acompañamiento en los informes anuales de ejecución. Ahora existe un apartado específico para que los Estados miembros informen de las medidas de acompañamiento. Así pues, la Comisión dispone de un resumen general del tipo de actividades, su alcance y financiación.

Las actividades de las medidas de acompañamiento siguen siendo bastante diversas en cuanto al tipo de acciones y la intensidad (véase la respuesta de la Comisión al apartado 42).

La encuesta de los destinatarios finales realizada por las autoridades de gestión (evaluación) dos veces durante el período de programación proporciona información importante sobre el tipo de medidas de acompañamiento de los distintos Estados miembros y sobre la utilidad del asesoramiento y la orientación que brindan las autoridades de gestión.

53. La Comisión señala que este enfoque de seguimiento se ajusta al Reglamento del FEAD, que prevé indicadores específicos del programa para los programas operativos de tipo II (PO II), pero no para los de tipo I.

Los PO II conciernen por definición a operaciones muy diversas orientadas a destinatarios finales muy concretos.

56. Los PO II conciernen a operaciones muy diversas (véase la respuesta de la Comisión al apartado 53) y no todos se prestan a la función de «puente», por ejemplo cuando están orientados a los niños o a las personas de edad avanzada.

Además, el Reglamento del FEAD no obliga a los Estados miembros a recoger datos sobre los destinatarios finales del FEAD de cara a la transición hacia las medidas del FSE. La medición sistemática del flujo de destinatarios del FEAD puede no resultar proporcionada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57. El seguimiento de las metas relacionadas con la pobreza de la Estrategia Europa 2020 se realiza dos veces durante la ejecución del FEAD, con carácter cualitativo. Este enfoque de seguimiento se ha seleccionado intencionadamente, con vistas a preservar la dignidad de los destinatarios finales. Ya se realiza un seguimiento cuantitativo de la reducción de la pobreza en el Semestre Europeo.

El impacto del FEAD se valorará en la evaluación *ex post* (en diciembre de 2024), una vez que se hayan completado los programas.

59. La Comisión está de acuerdo con el principio de destinar la ayuda a los más necesitados, pero considera que la variedad de enfoques para identificar a las personas más desfavorecidas está en consonancia con la subsidiariedad y el carácter complementario del FEAD con respecto a los distintos contextos sociales nacionales. La Comisión señala que la identificación de las personas más desfavorecidas se ha basado en una evaluación de las necesidades establecida con arreglo a los criterios objetivos fijados por las autoridades nacionales, y en consulta con las partes interesadas. Este requisito se comprobó en la fase de aprobación de los programas operativos.

60. Se está realizando un seguimiento de las medidas de acompañamiento de los PO I en los informes anuales de ejecución de los Estados miembros, en un apartado específico. Además, la encuesta de los destinatarios finales realizada por las autoridades de gestión (evaluación) dos veces durante el período de programación proporciona información importante sobre el tipo de medidas de acompañamiento de los distintos Estados miembros y sobre la utilidad del asesoramiento y la orientación que brindan las autoridades de gestión. El requisito de la encuesta se mantiene en la propuesta de la Comisión relativa al FSE+ para después de 2020. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 42.

La complementariedad del FEAD con los programas nacionales y de la UE se valora positivamente en la evaluación intermedia: el FEAD muestra una gran complementariedad al estar orientado a distintos grupos u ofrecer medidas complementarias, en particular, en relación con los grupos destinatarios que reciben la ayuda y con las medidas de ayuda ofrecidas. En la mayor parte de los Estados miembros, el FEAD se centra en las personas más desfavorecidas, y el FSE, en las personas cuyas necesidades básicas están cubiertas y están más cercanas al mercado laboral.

Recomendación 1 - Definir mejor los destinatarios de la ayuda

a) La Comisión acepta la recomendación 1 a) y considera que todas las condiciones relativas a su cumplimiento están garantizadas en las propuestas de la Comisión relativas al FSE+ y al Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC).

Para el período de programación 2021-2027, la propuesta de la Comisión relativa al Reglamento sobre disposiciones comunes (que será aplicable a este tipo de ayuda, que actualmente se financia

con cargo al FEAD) exige que cada programa establezca los principales retos, incluidos los retos sociales. Esto implica que esta información estará más elaborada en los programas.

i) La Comisión acepta la recomendación 1 b) y considera que todas las condiciones relativas a su cumplimiento están garantizadas en las propuestas de la Comisión relativas al FSE+ y al Reglamento sobre disposiciones comunes.

La definición de «personas más desfavorecidas» dada en el FSE+, concretamente en su artículo 2, apartado 13, especifica que la necesidad de asistencia se establece con arreglo a los criterios objetivos fijados por las autoridades nacionales competentes en consulta con las partes interesadas pertinentes. Esta disposición es importante porque el FEAD complementa las políticas sociales nacionales y el enfoque de la definición de los destinatarios debería estar en consonancia con la subsidiariedad.

Por lo tanto, es posible que sigan existiendo diferencias entre los enfoques nacionales, teniendo en cuenta las necesidades locales y también en función del tipo de asistencia.

c) La Comisión acepta en parte la recomendación 1 c). La Comisión considera que las condiciones relativas a su cumplimiento están garantizadas en las propuestas de la Comisión relativas al FSE+ y al Reglamento sobre disposiciones comunes.

La necesidad de que los Estados miembros hagan referencia a la lógica de la intervención queda implícita en la presentación de un programa para su financiación con cargo al Fondo, al objeto de cumplir con el FSE+ en lo concerniente al contenido de la prioridad. La necesidad de que los Estados miembros aludan a unos valores de referencia ya se contempla en el FSE+.

La Comisión se opone a definir metas cuantificadas en los programas por los siguientes motivos:

la definición de metas y parámetros de referencia para las operaciones de los PO I no se considera significativa. La situación y las necesidades nacionales evolucionan durante el transcurso del período de siete años; los Estados miembros deben tener flexibilidad para dirigirse a distintos grupos destinatarios a lo largo del tiempo o para complementar las políticas nacionales con distintos instrumentos.

Además, puede que no sea proporcionado en vista de los esfuerzos que han de realizar los destinatarios que trabajan con voluntarios, y al objeto de respetar la dignidad de los destinatarios finales.

Recomendación 2 - Garantizar medidas de inclusión social de los destinatarios de la asistencia material básica

La Comisión señala que la recomendación 2 a) está dirigida a los Estados miembros.

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 2 b), puesto que el artículo 17, apartado 4, de la propuesta de Reglamento relativo al FSE+ establece que la entrega de alimentos o asistencia material se podrá completar con medidas de acompañamiento dirigidas a la inclusión social de las personas más desfavorecidas. Si bien estas medidas de acompañamiento no son obligatorias para los Estados miembros, la Comisión les anima a aprovechar plenamente las sinergias que brinda la propuesta de Reglamento relativo al FSE+ para combinar distintos capítulos de apoyo a la inclusión social de los más desfavorecidos.

Recomendación 3 - Mejorar el seguimiento de la inclusión social de los destinatarios finales del FEAD

La Comisión acepta la recomendación 3 en la medida en que compete a la Comisión.

Equipo auditor

En estos informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por George Pufan, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Patrick Weldon, jefe de Gabinete, y Mircea Radulescu, agregado de Gabinete; Emmanuel Rauch, gerente principal, y los auditores Naiara Zabala Eguiraun, Dana Moraru y Carmen Gruber.



De izquierda a derecha: Mircea Radulescu, George Pufan, Carmen Gruber, Patrick Weldon, Emmanuel Rauch

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	30.5.2018
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	8.1.2019
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	27.2.2019
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	15.3.2019

PDF ISBN 978-92-847-1800-9 doi:10.2865/476482 QJ-AB-19-003-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1788-0 doi:10.2865/684338 QJ-AB-19-003-ES-Q

Pese a la riqueza general de la Unión Europea, prácticamente uno de cada cuatro europeos sigue estando en riesgo de pobreza o exclusión social. La lucha contra la pobreza y la exclusión social constituye el núcleo de la Estrategia Europa 2020 de la Unión. La Comisión destina 3 800 millones de euros, a través del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), para el período 2014-2020. El objetivo del FEAD es aliviar las formas de pobreza extrema con mayor impacto de exclusión social, como la carencia de vivienda, la pobreza infantil y la falta de alimentos.

El Tribunal evaluó si el FEAD se concibió como una herramienta eficaz para lograr este objetivo. El Tribunal constató que el FEAD se ha integrado correctamente en el marco de las políticas sociales. Además de contribuir a los enfoques aplicados por los Estados miembros para paliar la pobreza incorpora medidas innovadoras en materia de inclusión social. No obstante, el Tribunal constató que el Fondo sigue siendo fundamentalmente un régimen de ayuda alimentaria y que no siempre se orienta a las formas de pobreza más extremas en los Estados miembros. Por último, el Tribunal no pudo determinar su contribución a la reducción de la pobreza debido a su seguimiento incompleto.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2019.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.