



Bruselas, 30.6.2016
COM(2016) 435 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**Resumen de los informes de ejecución anuales de los programas operativos
cofinanciados por el Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas en
2014**

Resumen de los informes de ejecución anuales de los programas operativos cofinanciados por el Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas en 2014

I. Introducción

El Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) se creó en virtud del Reglamento (UE) n.º 223/2014¹, con el objetivo de contribuir a aliviar las formas de pobreza extrema en la UE, como la carencia de vivienda, la pobreza infantil y la falta de alimentos. De acuerdo con el Reglamento, el FEAD se puede utilizar para ayudar a los grupos más necesitados de la sociedad, ofreciendo alimentos, artículos de consumo básico, como ropa, calzado y productos de higiene, o bien organizando actividades de inclusión social. El FEAD también se puede utilizar para financiar la recogida y distribución de donaciones de alimentos como medida para combatir el desperdicio de los mismos.

El importe total disponible para los fondos del FEAD es de 3 813 millones de euros a precios actuales, y la asignación a cada Estado miembro se establece en el anexo III del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

El FEAD se está ejecutando en todos los Estados miembros durante el período de programación 2014-2020. Su puesta en práctica se realiza a través de **programas operativos** aprobados por la Comisión. Los Estados miembros pueden decidir cuál es la mejor forma de utilizar los fondos eligiendo crear un «programa operativo de alimentos y/o asistencia material básica» (PO I) o bien un «programa operativo de inclusión social de las personas más desfavorecidas» (PO II). Asimismo, los Estados miembros tienen libertad para determinar los grupos destinatarios, los tipos específicos de ayuda proporcionada y la cobertura geográfica de sus programas.

Aunque **la inclusión social de las personas más desfavorecidas** es crucial para el PO II, también es una parte esencial en el PO I. La prestación de asistencia material debe complementarse con medidas de acompañamiento, pensadas para promover la inclusión social de los destinatarios finales² (p. ej. remitiéndolos a los servicios adecuados, ofreciendo orientación sobre una dieta equilibrada y proporcionando asesoramiento sobre cómo gestionar su presupuesto). Así, el PO I responde a las necesidades materiales básicas de las personas más desfavorecidas y a la vez es una ayuda para avanzar en su reintegración en la sociedad.

Para ejecutar los programas FEAD, los Estados miembros cooperan con **organizaciones asociadas**. Estas organizaciones, que pueden ser organismos públicos u organizaciones sin ánimo de lucro, ofrecen asistencia material (PO I) o crean y emprenden actividades encaminadas a la inclusión social (PO II), según se describe en los programas. Esta cooperación significa que el Fondo también ayuda a la creación de capacidades en las organizaciones asociadas en el ámbito de la política social.

¹ 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 (DO L 72 de 12.3.2014, p. 1).

² Conforme al artículo 7, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 223/2014, las medidas de acompañamiento no serán obligatorias en aquellos casos en los que los alimentos y/o la asistencia material básica se proporcionen exclusivamente a niños más desfavorecidos en guarderías o instalaciones similares.

En las disposiciones sobre seguimiento del Fondo se especifica que los Estados miembros deben enviar un **informe** sobre la ejecución de sus programas **a la Comisión** cada año, a más tardar el 30 de junio del año natural siguiente³. La Comisión evalúa los informes de ejecución y, si es necesario, pide a los Estados miembros en cuestión que realicen cambios⁴. Asimismo, la Comisión debe presentar un **resumen** de los informes elaborados por los Estados miembros al Parlamento Europeo y al Consejo en su debido momento⁵.

Este resumen refleja la información que contienen los informes de ejecución correspondientes al año 2014, en la forma en que fueron aceptados por la Comisión⁶. Asimismo, aporta una visión general de los avances relativos al FEAD a nivel europeo, y presenta la información proporcionada por los Estados miembros, siguiendo la estructura de los informes. Los valores declarados para los indicadores comunes se pueden consultar en el anexo.

II. Evolución general

El Reglamento del FEAD se publicó en marzo de 2014. La mayor parte del año se dedicó a las negociaciones entre los Estados miembros y la Comisión acerca del contenido de los programas. Se estableció como fecha de inicio de la subvencionabilidad el 1 de diciembre de 2013⁷; no obstante, ya había actividades en marcha incluso antes de la aprobación de algunos programas operativos.

La mayoría de los programas operativos se presentaron a la Comisión a principios de septiembre de 2014. A finales de año se habían aprobado un total de veinticinco programas, y los tres restantes (DE, SE, UK) se aprobaron a principios de 2015. Una vez adoptado cada programa, la Comisión pagaba también al Estado miembro en cuestión un 11 % de su presupuesto en concepto de prefinanciación. De este modo se facilitaba la prestación de asistencia urgente a los más desfavorecidos.

Los resultados del ejercicio de programación demostraron que veinticuatro Estados miembros habían elegido implementar un PO I, y que cuatro habían optado por un PO II. Los tipos específicos de asistencia que los Estados miembros decidieron prestar fueron los siguientes:

Tipo de PO	Tipo de asistencia	Estados miembros
PO I	Alimentos	BG, EE, ES, FR, MT, PL, SI, FI, UK (9)
PO I	Asistencia material básica ⁸	AT, CY (2)
PO I	Alimentos y asistencia material básica	BE, CZ, IE, EL, HR, IT, LV, LT, LU, HU, PT, RO, SK (13)

³ Artículo 13, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

⁴ La Comisión pudo aceptar el último de los informes de los Estados miembros para 2014 el 11 de abril de 2016. De modo que esta es la fecha que rige el plazo para la aprobación del presente Informe de la Comisión.

⁵ Artículo 13, apartado 9, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

⁶ En el momento de preparar este resumen, el Reino Unido todavía no había enviado su informe de ejecución anual.

⁷ Artículo 22, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

⁸ El artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 223/2014 define la «asistencia material básica» como bienes de consumo básicos de valor limitado y para uso personal de las personas más desfavorecidas como, por ejemplo, ropa, calzado, material escolar o sacos de dormir.

PO II	Actividades de inclusión social	DE, DK, NL, SE (4)
-------	---------------------------------	--------------------

III. Nivel de ejecución de los programas operativos

De forma coherente con los datos presentados hasta aquí, la mayoría de los Estados miembros especificaron en sus informes que 2014 se destinó a la preparación de sus programas, a consultas con las partes pertinentes y a las negociaciones con la Comisión. El proceso de preparar la ejecución del programa también implicaba designar a las autoridades del mismo (autoridad de gestión y autoridad de certificación)⁹. Además, algunos Estados miembros empezaron a trabajar en sus sistemas de información, y mantuvieron conversaciones iniciales con las correspondientes partes interesadas sobre la naturaleza de la asistencia que se iba a prestar con la financiación del FEAD.

Dado que el gasto es subvencionable según el FEAD a partir del 1 de diciembre de 2013, los informes preparados por varios Estados miembros que ejecutaron el PO I declararon que la ejecución de los programas había empezado en 2014, junto con el trabajo preparatorio. Así pues, los valores de los indicadores de recursos y de resultados comunes fueron positivos¹⁰.

Un total de trece Estados miembros (BE, CY, ES, FR, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO y SI) comprometieron gastos para determinadas operaciones. Al final de 2014, el importe total del gasto comprometido para operaciones ascendía a un total de 330,7 millones de euros. Ocho Estados miembros (BE, ES, FR, LT, RO, PL, PT y SI) ya habían empezado a prestar asistencia en 2014. Un total de 95,9 millones de euros se pagaron en cinco Estados miembros (BE, ES, FR, LT y RO) para operaciones relacionadas con la provisión de alimentos. En 2014 también se adquirió asistencia en Italia, pero su distribución no empezó hasta 2015.

La pronta fecha de subvencionabilidad del gasto y la elevada prefinanciación ofrecida por el Reglamento del FEAD hizo posible que esos Estados miembros consiguieran resultados muy rápidamente. La experiencia previa de los Estados miembros con el Programa de Distribución de Alimentos para las personas más desfavorecidas, que se había implementado hasta 2013, también fue un factor que contribuyó a que los programas se pusieran en marcha muy pronto.

En 2014, los ocho Estados miembros mencionados distribuyeron un total de **228 707 toneladas de alimentos**, y RO, FR y ES representaban respectivamente un 42,3 %, un 28,8 % y un 21,3 % de la cantidad distribuida. Los indicadores de salida demostraron que la selección de los productos distribuidos variaba según el Estado miembro: mientras que algunos se concentraron en un pequeño número de grupos de productos, otros seleccionaron una gama más amplia. FR fue el único Estado miembro que distribuyó productos de las siete categorías cubiertas por los indicadores comunes del FEAD. Los ocho Estados miembros distribuyeron alimentos en forma de paquetes, mientras que dos (BE, ES) también proporcionaron comidas a los destinatarios finales.

⁹ Artículo 31 del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

¹⁰ Como se indica en el anexo al Reglamento Delegado (UE) n.º 1255/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, que complementa el 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 mediante el establecimiento del contenido de los informes de ejecución anuales y del informe de ejecución final, incluida la lista de indicadores comunes (DO L 337 de 25.11.2014, p. 48).

Ejemplos del contenido de un paquete de alimentos:

BE: leche semidesnatada, salmón en conserva, filetes de sardina en salsa de tomate, carne de vacuno, macarrones, copos de patata, tomates pelados, guisantes y zanahorias, champiñones, macedonia de frutas en almíbar, aceite de cacahuete, jamón, cereales para el desayuno, polvos de pudding de vainilla.

ES: alimentos para adultos: 2 kg de arroz, 2 kg de lentejas, 2 litros de leche, 1 kg de pasta, una caja de 800 g de galletas, una lata de 780 g de judías verdes, una lata de 500 g de tomate frito en conserva; alimentos para bebés: 4 latas de leche de seguimiento (800 g), potitos (8 envases de 250 g cada uno).

RO: 3 kg de harina, 3 kg de harina de maíz, pasta, 2 litros de aceite, 2 kg de azúcar, 12 piezas de carne en conserva.

En la mayoría de Estados miembros, la compra de ayuda se organiza de forma centralizada y posteriormente es entregada y distribuida por las organizaciones asociadas. Dado que la compra debe efectuarse de conformidad con las normas de contratación pública, la capacidad de las autoridades nacionales para organizar procedimientos de contratación de forma rápida y eficiente será esencial para garantizar una distribución regular de la ayuda.

Se estima que en 2014 se beneficiaron de la ayuda del FEAD un total de 10 964 726 personas, de las cuales 5 612 926 eran mujeres. Se calcula que aproximadamente una tercera parte de los destinatarios (3 092 695 personas) eran niños de 15 años o menos y 1 220 615 eran personas de 65 años o más. Asimismo, se estima que entre los destinatarios había 621 979 personas con discapacidad, 719 708 inmigrantes, personas de origen extranjero (incluidas personas refugiadas) y minorías, y 69 451 personas sin hogar.

La cifra de personas que en 2014 recibieron ayuda del FEAD ya supera de forma significativa la previsión inicial. En la evaluación de impacto para la Propuesta de Reglamento sobre el FEAD¹¹ se estimaba que el Fondo podría ayudar a entre 1,96 millones y 2,13 millones de personas al año. Cabe destacar que, conforme a los requisitos del Reglamento Delegado (UE) n.º 1255/2014 de la Comisión, los valores declarados para los indicadores comunes sobre la cantidad de personas que han recibido ayuda del FEAD se basan en estimaciones proporcionadas por las organizaciones asociadas.

Los Estados miembros declaran que, además de distribuir alimentos, han proporcionado una variedad de medidas de acompañamiento, entre las que cabe citar las siguientes:

- consejos sobre preparación y conservación de alimentos, consejos sobre higiene personal (LT);
- remisión a los servicios sociales adecuados (BE y FR);
- asesoramiento individual y talleres sobre programas disponibles para los destinatarios finales, estilo de vida saludable y combatir el estrés (SI);
- ayuda psicológica y terapéutica, talleres de cocina, formación sobre nutrición, así como gestión de la comida desperdiciada y del presupuesto doméstico (PL).

¹¹ Doc. SWD (2012) 350 final.

Las medidas de acompañamiento son una parte integrante de la ejecución de PO I, de modo que la Comisión espera que todos los Estados miembros ofrezcan en sus informes sobre 2015 información detallada sobre las medidas tomadas.

Los informes presentados por los Estados miembros que han elegido el PO II declaran que en 2014 la ejecución fue limitada, lo cual se debe también a la aprobación relativamente tardía de los programas de SE y DE (en 2015).

IV. Principios horizontales

- Coordinación con el FSE y otras políticas de la UE relacionadas¹²

La cuestión de la coordinación entre la asistencia proporcionada a través del FEAD y las ayudas del FSE se tuvo en cuenta ya en la fase de preparación del programa. Cada Estado miembro tuvo que perfilar en su programa sus propuestas para que la coordinación fuera efectiva. Algunos Estados miembros se centraron en evitar la doble financiación, mientras que otros dieron un paso más y exploraron el potencial de actividades complementarias, iniciativa que la Comisión acoge con gran satisfacción.

En general, existe una clara separación entre las actividades subvencionables por cada uno de los Fondos (AT y LT). Además, los Estados miembros han desarrollado varios mecanismos de coordinación, como sistemas de control y gestión compartidos para ambos Fondos, comités de selección mixtos para proyectos (LU) y grupos asesores que sugieren ideas para que los beneficiarios puedan cooperar (PL). En ES se instará a los destinatarios finales de los programas del FEAD a participar en las acciones de inclusión social del FSE.

- Igualdad de género, integración de la perspectiva de género y prevención de la discriminación¹³

La mayoría de los Estados miembros explican cómo han incorporado la igualdad de género y la ausencia de discriminación en las normas de ejecución de los programas. En casi todos los casos, las personas más desfavorecidas se identifican por criterios económicos, lo que impide la discriminación en el acceso a la ayuda por motivos de género, origen, religión o creencias, discapacidad u orientación sexual. Algunos Estados miembros (BG y MT) también incluyen criterios sociales (p. ej. familias con niños y monoparentales) en la prestación de la ayuda. Además, los países han diseñado su ayuda de forma que satisfaga las necesidades de diversos grupos de personas más desfavorecidas (AT ofrecerá una opción de carteras escolares para niños y para niñas). El proceso de selección de operaciones utilizado en CZ y PT se pensó específicamente para garantizar la igualdad de género y evitar la discriminación. Finalmente, las organizaciones asociadas desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar la igualdad y evitar la discriminación en la prestación de las ayudas. En LV las organizaciones asociadas pueden proporcionar alimentos y asistencia material básica en el domicilio de residencia si el destinatario solicita este servicio.

- Aspectos climáticos y medioambientales de cara a reducir el desperdicio de alimentos¹⁴

¹² Artículo 5, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

¹³ Artículo 5, apartado 11, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

¹⁴ Artículo 5, apartado 13, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

Los criterios utilizados por los Estados miembros para seleccionar productos alimenticios incluyen que sean duraderos y fáciles de conservar y que tengan una fecha de caducidad lejana, con el fin de reducir el desperdicio de alimentos. LU también organiza campañas para mejorar la sensibilización en las tiendas de comestibles, con vistas a promover las donaciones. PL promueve la compra de alimentos envasados en papel ecológico, dado que se trata de un material reciclable y que se biodegrada más fácilmente. Asimismo, el programa de distribución de alimentos en RO fomenta la reducción del consumo de papel y la reutilización de los materiales.

- Contribución a una dieta más equilibrada de las personas más desfavorecidas¹⁵

Los Estados miembros han incorporados requisitos de salud y seguridad de los alimentos en las especificaciones para la compra de estos productos. Consultan a las organizaciones asociadas, los agentes sociales, las autoridades competentes y expertos a la hora de seleccionar los alimentos para su distribución. BE ha actualizado la lista de productos después de consultar a expertos en salud. LU ha creado una plataforma en la que se pueden debatir cuestiones relacionadas con la nutrición, la seguridad alimentaria, la igualdad y la no discriminación con las organizaciones asociadas. IT ha adaptado la lista de productos alimenticios a las dietas regionales, mientras que ES ha elaborado una lista de ayuda alimentaria que tiene en cuenta la estrategia nacional de nutrición, la actividad física y la prevención de la obesidad. En FR, el procedimiento de contratación incluye pruebas de sabor de determinados productos para garantizar que la calidad satisfaga las normas requeridas para la distribución. En BG, uno de los criterios utilizados a la hora de seleccionar comedores sociales para que participen en el programa es su capacidad de cumplir los requisitos de seguridad alimentaria y contribuir a una dieta equilibrada de los destinatarios finales.

Durante el período de programación, los Estados miembros y la Comisión deberán considerar la posibilidad de utilizar el FEAD para financiar la distribución de productos frescos entre las personas más necesitadas, y evaluar el potencial del Fondo al respecto.

V. Conclusión

Los programas del FEAD se han elaborado para alcanzar el objetivo específico de aliviar las formas más extremas de pobreza, dentro de los límites de la asistencia que el Fondo pueda ofrecer. Los programas van dirigidos a los grupos de personas a los que resulta más difícil llegar y ofrecerles asistencia inmediata. Por otro lado, el aspecto de la inclusión social incorporado a los programas ayuda a integrar en la sociedad a esas personas más desfavorecidas. Esas características de los programas FEAD también destacan el valor específico del Fondo, es decir que presta ayuda pensada para un grupo de personas que no se encuentran en situación de acceder directamente a otros instrumentos de financiación de la UE y beneficiarse de ellos, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

Los indicadores de resultados del FEAD demuestran que, en 2014, el FEAD llegó a un gran número de personas. Asimismo, el modesto presupuesto del FEAD en relación con el elevado número de personas con riesgo de pobreza en la UE (122,3 millones de personas en 2014¹⁶) implica que su aportación a los

¹⁵ Artículo 5, apartado 13, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

¹⁶ Fuente de los datos: Eurostat.

esfuerzos globales para reducir la pobreza en la UE es limitada. Por lo tanto, su complementariedad con otros instrumentos y medidas a escala de la UE y nacional es fundamental.

Se espera que los informes de 2015 indiquen que se están empezando a ejecutar más programas del FEAD en cada vez más Estados miembros, lo que se reflejará también en la presentación de las demandas de pagos a la Comisión y la ejecución de PO II. El objetivo de la Comisión será garantizar que los informes de 2015 contengan información exhaustiva y correcta sobre cómo se han implementado los programas del FEAD en todos los Estados miembros. Este aspecto es esencial para obtener una visión general precisa de la ejecución del Fondo a nivel de la UE.

El FEAD siempre se ha considerado un instrumento con una gestión simple, dotado de la capacidad de abordar las emergencias sociales. Por este motivo, las normas de utilización de los fondos del FEAD se han simplificado en comparación con las de los Fondos EIE. El éxito de las acciones del FEAD dependerá de que los Estados miembros mantengan la simplicidad de las normas de ejecución durante el periodo de programación, y de que no introduzcan cargas administrativas más allá de los requisitos del marco legislativo del FEAD.