

TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 6

2009

ISSN 1831-0842

**AYUDA ALIMENTARIA COMUNITARIA  
A LAS PERSONAS NECESITADAS:  
EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS, LOS  
MEDIOS Y LOS MÉTODOS EMPLEADOS**



ES





Informe Especial nº 6 // 2009

# AYUDA ALIMENTARIA COMUNITARIA A LAS PERSONAS NECESITADAS: EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS, LOS MEDIOS Y LOS MÉTODOS EMPLEADOS

(presentadas en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, segundo párrafo)

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

Tel. +352 4398-45410  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Informe Especial nº 6 // 2009

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009

ISBN 978-92-9207-341-1

doi: 10.2865/24361

© Comunidades Europeas, 2009  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Belgium*

# ÍNDICE

## Apartados

I-IX	<b>RESUMEN</b>
1-17	<b>INTRODUCCIÓN</b>
1-7	<b>PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA</b>
8-13	<b>MODALIDADES DE GESTIÓN Y CONTROL</b>
14-17	<b>CADENA DE DISTRIBUCIÓN: LAS ORGANIZACIONES CARITATIVAS</b>
18-22	<b>ENFOQUE Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN</b>
23-75	<b>OBSERVACIONES</b>
23-33	<b>OBJETIVOS Y ENFOQUE DEL PROGRAMA: ¿SIGUEN SIENDO VÁLIDOS LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA? ¿ES ADECUADO EL ENFOQUE?</b>
23-24	DICOTOMÍA EN LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA
25-27	CUANDO LAS EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN SON ESCASAS, SE DEBILITA EL VÍNCULO CON EL GASTO AGRÍCOLA
28-31	PREVALENCIA DEL OBJETIVO SOCIAL DE LA MEDIDA
32-33	CONVENIENCIA DE INTENSIFICAR LA COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS SOCIALES
34-47	<b>MEDIOS Y MÉTODOS EMPLEADOS: ¿SON PROPORCIONALES LOS MEDIOS A LOS OBJETIVOS? ¿SE UTILIZAN ADECUADAMENTE?</b>
34-41	NECESIDAD DE EFECTUAR UNA MEJOR SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS PARA LOGRAR UNA CONTRIBUCIÓN SIGNIFICATIVA
42-47	LIMITACIÓN EN LA VARIEDAD DE LOS ALIMENTOS DISTRIBUIDOS DEBIDO A SU VÍNCULO CON EL ALMACENAMIENTO DE INTERVENCIÓN Y A LAS CONDICIONES HETEROGÉNEAS DE DISTRIBUCIÓN
48-70	<b>EJECUCIÓN DEL PROGRAMA: ¿SE APLICAN LOS PROCEDIMIENTOS DEL MODO PREVISTO?</b>
48-59	INSUFICIENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y CONTABLES
60-70	NECESIDAD DE MEJORAR Y ARMONIZAR LAS LICITACIONES
71-75	<b>PROPUESTA DE REFORMA: UNA INICIATIVA RECIENTE DE LA COMISIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA</b>
76-85	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>
	<b>ANEXO I — POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE RIESGO DE POBREZA</b>
	<b>ANEXO II — CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS Y REPARTO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS</b>
	<b>ANEXO III — PRODUCTOS ASIGNADOS Y BENEFICIARIOS FINALES. PLAN ANUAL DE 2005</b>
	<b>ANEXO IV — NECESIDADES COMUNICADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y ASIGNACIÓN DE EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN POR LA COMISIÓN</b>
	<b>RESPUESTAS DE LA COMISIÓN</b>

## RESUMEN

### I.

El programa de ayuda alimentaria a las personas necesitadas, concebido para suministrar productos disponibles en las existencias de intervención comunitarias a organizaciones caritativas para su distribución gratuita a personas necesitadas, se aplicó por vez primera en 1987.

### II.

Los principales objetivos de la medida eran dos: el primero, de índole social, consistía en realizar una contribución significativa al bienestar de las personas necesitadas, y el segundo, de carácter comercial, en estabilizar los mercados agrícolas mediante la liquidación de las existencias de intervención. El presupuesto del programa ascendió a 307 millones de euros en 2008 para 19 Estados miembros y se ha incrementado hasta alcanzar los 500 millones de euros para 2009.

### III.

La gestión del programa se encomendó a los organismos pagadores, encargados de las existencias de intervención en los Estados miembros. En el plano operativo, el programa es gestionado por organizaciones caritativas, que reciben y distribuyen los alimentos para las personas necesitadas. Debido al significativo descenso de las existencias de intervención en los últimos años, actualmente la mayor parte de los productos destinados a la distribución tuvo que ser adquirida en el mercado (el 85 % en 2008).

### IV.

La fiscalización examinó la validez de los objetivos perseguidos en las condiciones cambiantes del mercado y de la sociedad, la adecuación de los medios proporcionados, el impacto del programa y los procedimientos administrativos y relativos a la gestión.

### V.

La financiación del programa en el marco de los gastos de la PAC estaba inicialmente justificada por el recurso a las existencias de intervención. No obstante, cuando, en los últimos años, las existencias de intervención se redujeron hasta su práctica desaparición, el vínculo del programa con el gasto agrícola quedó debilitado. La participación en el programa es voluntaria, y algunos Estados miembros consideran que la medida no debería financiarse con el presupuesto del FEAGA.

### VI.

Pese a que la medida no se concibió para erradicar la pobreza, sino para paliarla, el impacto de los recursos proporcionados en la situación individual de las personas necesitadas es limitado, ya que dichos recursos equivalen a una comida mensual por persona. De ahí que, para reforzar su eficacia, sea necesario perfeccionar la orientación de la ayuda y garantizar una mayor coordinación con la política social. Además, la normativa actual restringe la variedad de los productos que se pueden distribuir, y los procedimientos aplicados a lo largo de toda la cadena de distribución provocan diferencias de trato entre los beneficiarios finales en la cantidad de comida entregada por persona.

## RESUMEN

### VII.

El hecho de que la gestión operativa del programa corresponda a miles de organizaciones caritativas integradas por voluntarios y de que su población destinataria sea inestable y difícil de supervisar plantea desafíos específicos en su administración. Es necesario mejorar los sistemas de seguimiento y de presentación de informes tanto en la Comisión como en los Estados miembros, así como la metodología de reparto de recursos financieros entre los Estados miembros. Por último, los procedimientos de licitación empleados por los Estados miembros varían sensiblemente entre sí y no garantizan la igualdad de acceso a todos los agentes comunitarios ni una competencia lo más amplia posible. En consecuencia, existe el riesgo de que no siempre se obtengan las mejores condiciones ni para los productos retirados de las existencias de intervención ni para los adquiridos en el mercado libre. También se considera que las operaciones de trueque empleadas son laboriosas y difíciles de controlar.

### VIII.

Recientemente, la Comisión ha formulado una propuesta de reforma del programa que contribuiría a solucionar algunas deficiencias detectadas en la fiscalización del Tribunal.

### IX.

Dado que las autoridades presupuestarias son favorables a la permanencia del programa, el Tribunal formula una serie de recomendaciones relativas a la conveniencia de financiar el programa en el marco de los gastos de la PAC, a la necesidad de reforzar el impacto de la medida, a la integración del programa en las políticas sociales, al incremento de la variedad de los productos distribuidos, y a la necesidad de mejorar los métodos de distribución y los procedimientos de gestión, supervisión y licitación.

# INTRODUCCIÓN

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

1. El origen del programa para personas necesitadas se remonta a 1987, cuando Europa padeció un invierno excepcionalmente frío que afectó con especial gravedad a los individuos más vulnerables, o sea, a las personas necesitadas. Con el fin de paliar esta situación de emergencia, la Comunidad adoptó medidas destinadas a suministrar a organizaciones caritativas diversos productos alimenticios, principalmente productos agrícolas procedentes de las existencias de intervención de la Comunidad<sup>1</sup>, para su distribución gratuita entre las personas necesitadas.  
<sup>1</sup> Productos agrícolas adquiridos en el marco de intervenciones públicas destinadas a estabilizar los mercados y garantizar un nivel de vida justo para la población agrícola.  
<sup>2</sup> Reglamento (CEE) n° 3730/87 del Consejo (DO L 352 de 15.12.1987, p. 1).
2. La medida fue muy bien acogida y suscitó una alta demanda. Más adelante, adquirió carácter permanente<sup>2</sup> y actualmente sigue en vigor.  
<sup>3</sup> Artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3149/92 de la Comisión (DO L 313 de 30.10.1992, p. 50).
3. Se trataba de un programa innovador para la Unión Europea desde el momento en que se caracterizaba principalmente por ayudar a las personas más necesitadas mediante la distribución, a través de organizaciones caritativas, de ayuda alimentaria en forma de comidas preparadas para su consumo inmediato, o de paquetes.
4. En las disposiciones legales por las que se rige el programa se ofrece la siguiente definición de «personas más necesitadas»<sup>3</sup> (véase el **recuadro 1**).

### RECUADRO 1

#### DEFINICIÓN DE «PERSONAS MÁS NECESITADAS»

Se entenderá por «personas más necesitadas», las personas físicas, individuos y familias o agrupaciones compuestas por estas personas, cuya situación de dependencia social y financiera está constatada o reconocida en función de los criterios de elegibilidad adoptados por las autoridades competentes, o juzgada con relación a los criterios practicados por organizaciones caritativas y aprobados por las autoridades competentes.

5. Esta definición no facilita la cuantificación del grupo destinatario. A efectos de distribución de los fondos del programa entre los Estados miembros, la Comisión emplea la categoría «población en situación de riesgo de pobreza». Se trata de un concepto relativo, que se define para cada Estado miembro como el colectivo con una renta inferior al 60 % de la renta media<sup>4</sup>, e implica asimismo a un amplio grupo destinatario, pues uno de cada seis ciudadanos de la Unión Europea pertenece a la categoría «en situación de riesgo de pobreza» (véase el **recuadro 2**).
6. Los recursos disponibles para el programa durante los ejercicios abarcados por la fiscalización ascendían a 216 millones de euros en 2005, 264 millones de euros en 2006, 274 millones de euros en 2007 y 307 millones de euros en 2008<sup>5</sup>. En 2009 el importe asciende a 500 millones de euros.
7. Pese al incremento de los créditos presupuestarios, el importe disponible por persona en los últimos tres años ascendía a 6,24 euros por persona en 2006, a 5,73 en 2007 y a 5,83 en 2008 (véase el **anexo II**). Estas modestas cifras por beneficiario potencial ilustran las posibilidades de impacto del programa.

<sup>4</sup> Técnicamente, se trata de las personas identificadas estadísticamente con ingresos inferiores al umbral establecido en el 60 % de los ingresos medios nacionales equivalentes. Eurostat recopila y proporciona los datos correspondientes.

<sup>5</sup> Los créditos presupuestarios asignados al programa figuran en la línea presupuestaria 05 02 04 01 del presupuesto comunitario.



## RECUADRO 2

### PERSONAS NECESITADAS EN LA UE

En la Unión Europea, alrededor de 80 millones de personas (es decir, el 16 % de la población de la UE-27) cumplen los requisitos de la definición de «en situación de riesgo de pobreza» (para más información véase el **anexo I**), mientras que unos 43 millones de personas están amenazadas por el riesgo de pobreza alimentaria<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Evaluación del impacto SEC(2008) 2436/2 aneja a la propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo relativo a la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas en la Comunidad, página 11.

El indicador de Eurostat «personas en situación de riesgo de pobreza» se define como el porcentaje de personas que no pueden permitirse una comida con carne, pollo o pescado cada dos días.

## MODALIDADES DE GESTIÓN Y CONTROL

8. Las condiciones y procedimientos de ejecución del programa se establecen en el Reglamento (CEE) nº 3730/87, posteriormente incorporado en el Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo, y en el Reglamento de ejecución (CEE) nº 3149/92<sup>7</sup>. A lo largo de los años las normas del programa se han ido modificando. Así, en 1992 se introdujo una modificación en virtud de la cual los productos distribuidos no debían proceder necesariamente de las existencias de intervención y, además, podían realizarse transferencias de existencias de intervención entre Estados miembros. En 1995 se decidió que, en caso de que un producto no se encuentre disponible temporalmente en las existencias comunitarias de intervención, los Estados miembros podrán obtener productos similares en el mercado comunitario.
9. La participación de los Estados miembros en el programa es voluntaria, pero una vez que es efectiva, obliga a que éstos notifiquen anualmente a la Comisión sus intenciones y las necesidades percibidas. El número de Estados miembros participantes ha aumentado en los últimos años, pasando de 10 en 2005 a 15 en 2006, a 18 en 2007 y a 19 en 2008. En el **anexo II** se recogen los importes de los créditos presupuestarios y de las ayudas financieras por Estado miembro para el período 2005-2008.
10. La Comisión elabora un plan anual en el que se determina, para cada Estado miembro que ejecute la medida, el importe máximo de los recursos financieros que se concederán, la cantidad de cada tipo de producto que debe retirarse de las existencias de intervención de la Comunidad y el importe disponible para cada producto.
11. Los productos retirados de las existencias de intervención generalmente no presentan la forma adecuada a la distribución directa a los beneficiarios para su consumo inmediato, por lo que han de ser transformados o canjeados por productos acabados (véase el **recuadro 3**). Esto complica sobremanera la gestión del programa, pues las operaciones necesarias para obtener los productos alimenticios acabados (alimentos elaborados a cambio de productos procedentes de las existencias de intervención y las adquisiciones) han de someterse a procedimientos de licitación convocados por las autoridades competentes de los Estados miembros. También están sujetos a licitación los gastos de transporte entre el proveedor y las organizaciones.

<sup>7</sup> Reglamento (CEE) nº 3730/87 por el que se establecen las normas generales incorporadas al Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas (DO L 299 de 16.11.2007, p. 1), y el Reglamento (CEE) nº 3149/92 de la Comisión de 29 de octubre de 1992 por el que se establecen las disposiciones de aplicación para el suministro de alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad (DO L 313 de 30.10.1992, p. 50).

- 12.** En los últimos años, la cantidad de productos de las existencias de intervención ha disminuido sensiblemente debido a los cambios en las condiciones de mercado<sup>8</sup>. Por consiguiente, las existencias en almacenamiento de intervención ya no cubren las necesidades del programa y algunos de los productos que han de distribuirse deben ser adquiridos directamente en el mercado. En 2006, el valor de los productos comprados representaba el 18 % de los recursos del programa, mientras que en 2008 superaba el 85 %. Para el plan anual de 2008 sólo pudo obtenerse azúcar de las existencias de intervención.
- 13.** En los Estados miembros, la ejecución del plan corre a cargo de los organismos pagadores<sup>9</sup>, que también desempeñan las tareas de control y supervisión directamente o por delegación en otros servicios<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Para más información, véase el Informe Especial nº 11/2008 sobre la gestión de la ayuda comunitaria a las operaciones de almacenamiento público de cereales (<http://www.eca.europa.eu>).

<sup>9</sup> Por «organismo pagador» se entiende la entidad o entidades acreditadas por un Estado miembro con arreglo al Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo de 21 de junio de 2005 sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

<sup>10</sup> En el artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 3149/92 se establece que los controles de las autoridades competentes se efectuarán en todas las fases del proceso de ejecución del plan y, en particular, en todos los niveles de la cadena de distribución. Se efectuarán controles, como mínimo, en un 5 % de las cantidades por tipo de productos en cada fase del proceso de ejecución, salvo en la fase de la distribución a las personas más necesitadas. El artículo 10 del mismo Reglamento prevé que los Estados miembros presentarán cada año a la Comisión un informe sobre la ejecución del plan en su territorio, precisando, además, las medidas de control que se hayan aplicado para garantizar que las mercancías lleguen hasta el objetivo asignado y a los destinatarios finales.

**RECUADRO 3**
**EJEMPLOS DE PRODUCTOS RETIRADOS DE LAS EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN Y DE PRODUCTOS ACABADOS DISTRIBUIDOS**

Existencias de intervención	Productos distribuidos
Arroz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arroz vaporizado</li> <li>• Arroz blanco</li> <li>• Arroz con leche</li> <li>• Galletas de arroz</li> </ul>
Cereales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pastas alimenticias</li> <li>• Galletas</li> <li>• Cereales para el desayuno</li> <li>• Harina</li> <li>• Grañones de cebada</li> <li>• Cuscús</li> </ul>
Mantequilla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leche</li> <li>• Lácteos</li> <li>• Queso</li> <li>• Mantequilla</li> </ul>
Azúcar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azúcar blanquilla</li> <li>• Mermelada</li> </ul>

## CADENA DE DISTRIBUCIÓN: LAS ORGANIZACIONES CARITATIVAS

- 14.** La ayuda alimentaria a los necesitados se canaliza a través de organizaciones caritativas, designadas por los Estados miembros, a las que se facilita gratuitamente los productos. Por regla general, estas organizaciones se articulan en torno a tres niveles —nacional, regional y local— y presentan estructuras administrativas diversas (véase el **recuadro 4**). Miles de organizaciones caritativas de todos los niveles participan actualmente en la recepción y distribución de productos alimenticios destinados a las personas necesitadas y, a estos efectos, se considerará a las organizaciones caritativas que cuidan de los beneficiarios e intervienen directamente ante ellos como destinatarias finales de la distribución<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Artículo 5 bis del Reglamento (CEE) nº 3149/92.

### RECUADRO 4

#### ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA COMUNITARIO

La estructura y cometidos de las organizaciones caritativas en los Estados miembros fiscalizados son los siguientes:

Primer nivel. Entidades «designadas» por las organizaciones de las autoridades nacionales (Cruz Roja, Cáritas, Federación de Bancos de Alimentos, etc.): funcionan a escala nacional como sedes de las organizaciones de nivel inferior a efectos de representación, contactos con las autoridades nacionales, coordinación y supervisión de las actividades. No distribuyen la ayuda a los beneficiarios finales.

Segundo nivel. Organizaciones caritativas regionales o locales (Cáritas Diocesanas, Bancos de Alimentos, etc.): pertenecen en su mayoría a la red de las organizaciones principales. Poseen capacidad de almacenamiento y reciben los productos alimenticios y los distribuyen a las organizaciones de nivel inferior o a los beneficiarios finales.

Tercer nivel. Organizaciones locales que distribuyen la ayuda directamente a los beneficiarios: Se cuentan hasta siete mil en cada Estado miembro cuyas funciones son amplias y múltiples. Con mucha frecuencia, pertenecen a una red de las organizaciones caritativas principales, pero también puede tratarse de organizaciones independientes creadas por iniciativa de comunidades locales.

La Comisión no dispone de datos sobre el número de organizaciones caritativas, designadas o no, que participan en el programa comunitario. En los Estados miembros fiscalizados ascendían a unas 40 000. A continuación figuran sus datos:

Tipo de organización caritativa	España	Francia	Italia	Polonia
Organizaciones designadas (1 <sup>er</sup> nivel)	1	4	7	4
Organizaciones regionales/locales (2 <sup>o</sup> nivel)	52	250-300	249	89
Organizaciones de nivel inferior que distribuyen a los beneficios finales (3 <sup>er</sup> nivel)	aprox. 6 000	aprox. 9 000	14 973	9 366

- 15.** Así pues, las organizaciones caritativas desempeñan un papel clave en la ejecución del programa. Y aunque la contribución de éste a sus gastos administrativos es limitada (1 % del valor de los productos facilitados)<sup>12</sup>, las organizaciones autorizadas sufragan por sí mismas la mayor parte de los costes administrativos y operativos derivados de la recepción, almacenamiento y distribución de los productos a los beneficiarios finales.
- 16.** Por su naturaleza, es difícil determinar la responsabilidad administrativa normal de las organizaciones caritativas participantes, ya que se componen principalmente de voluntarios y su población destinataria es inestable y difícil de supervisar. Estas circunstancias plantean singulares desafíos en la administración del programa.
- 17.** Los alimentos facilitados por el programa comunitario constituyen en general un elemento más del conjunto de productos alimenticios distribuidos gratuitamente a las organizaciones caritativas participantes. No obstante, para algunas organizaciones locales el programa comunitario es la única fuente de alimentos para su distribución entre los necesitados. A continuación se ofrecen las cifras correspondientes a los Estados miembros y a las organizaciones caritativas fiscalizadas<sup>13</sup> (véase el **recuadro 5**).

<sup>12</sup> Las organizaciones caritativas señalaron asimismo que sería necesario reforzar la infraestructura administrativa y logística (capacidades de almacenamiento y distribución y de mano de obra correspondiente) para satisfacer las necesidades generadas por la creciente cantidad de productos.

<sup>13</sup> La Comisión no dispone de los datos completos sobre todos los Estados miembros.

## RECUADRO 5

### PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA COMUNITARIO EN EL TOTAL DE LAS CANTIDADES DISTRIBUIDAS

**España:** En 2006, las cantidades distribuidas por la organización designada ascendieron a 60 048 toneladas, de las cuales, 32 660 (el 54 %) procedían del programa comunitario y las restantes, de otras fuentes (industria alimentaria, mayoristas, mercado, campañas de recogida, etc.).

**Francia:** Existe un programa nacional que complementa al comunitario. No se dispone de datos exactos, pero se estima que el programa nacional representa alrededor del 6 % y el programa comunitario el 30 % del total de las cantidades distribuidas.

**Italia:** No se dispone de datos para todo el ámbito nacional. En las dos organizaciones fiscalizadas, el programa comunitario cubre prácticamente el 100 % de las cantidades distribuidas. En una tercera organización, la participación comunitaria asciende al 60 %.

**Polonia:** No se dispone de cifras globales concretas. El programa comunitario abarca aproximadamente entre el 60 y el 70 % de los alimentos distribuidos por las dos organizaciones fiscalizadas (datos estimativos).

# ENFOQUE Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

- 18.** El objetivo de la fiscalización era evaluar el programa comunitario de ayuda alimentaria a las personas necesitadas centrándose en la relación entre objetivos, medios y métodos. En la fiscalización se examinó en particular si los objetivos perseguidos por el programa siguen siendo válidos pese a la evolución del mercado y de la situación social. Asimismo se evaluaron —en términos de valor, cantidad y variedad de los productos suministrados y distribuidos— la idoneidad de los medios facilitados y de los sistemas empleados para medir el impacto del programa en los beneficiarios.
- 19.** Estas son las principales preguntas planteadas en el presente informe:
- a) ¿Siguen siendo válidos los objetivos del programa? ¿Es adecuado el enfoque?
  - b) ¿Son proporcionales los medios a los objetivos? ¿Se utilizan adecuadamente?
  - c) ¿Se aplican los procedimientos del modo previsto?
- 20.** Para responder a estos interrogantes, en el trabajo de fiscalización se examinaron los datos que permiten medir el impacto del programa respecto de cada uno de sus objetivos, a saber: los criterios de selección y de subvencionabilidad aplicados a las organizaciones caritativas participantes y a los beneficiarios finales; la ejecución de los planes anuales por todos los intervinientes y los mecanismos utilizados en la distribución de los productos alimentarios atendiendo a criterios de cantidad, calidad y variedad; y, por último, el sistema empleado para determinar las necesidades, la asignación de recursos financieros a los Estados miembros y los procedimientos de adjudicación de contratos para obtener los productos finales destinados a las organizaciones caritativas que posteriormente los distribuyen.

- 21.** La fiscalización abarcó la gestión y seguimiento del programa tanto en la Comisión como en los Estados miembros seleccionados. El trabajo de fiscalización se centró en el análisis, la documentación y la verificación de los procedimientos y sistemas aplicados para la gestión del programa por parte de la Comisión, las autoridades nacionales competentes y algunas de las organizaciones caritativas designadas en el ámbito nacional, regional y local que distribuyen alimentos a los necesitados.
- 22.** La fiscalización se efectuó en cuatro Estados miembros —España, Francia, Italia y Polonia— que suman entre todos más del 72 % de los créditos presupuestarios anuales, y se centró en el examen de los planes de los años 2006-2008.



Fuente: Organizaciones caritativas.

# OBSERVACIONES

## OBJETIVOS Y ENFOQUE DEL PROGRAMA: ¿SIGUEN SIENDO VÁLIDOS LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA? ¿ES ADECUADO EL ENFOQUE?

### DICOTOMÍA EN LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

- 23.** Las disposiciones legales<sup>14</sup> establecen para esta acción el doble objetivo de aportar una notable contribución al bienestar de sus ciudadanos más necesitados y de regularizar los mercados agrícolas mediante la liquidación de las existencias de intervención (véase el **recuadro 6**).
- 24.** La ejecución del programa se ha encomendado a los agentes que normalmente gestionan el gasto agrícola, es decir, la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural y, en los Estados miembros, el organismo pagador que se ocupa de los pagos agrícolas y de la gestión de las existencias de intervención.

<sup>14</sup> Reglamento (CEE) n° 3730/87 por el que se establecen las normas generales incorporado en el Reglamento (CE) n° 1234/2007.

#### RECUADRO 6

### OBJETIVOS DEL PROGRAMA

«Con sus existencias de intervención de diversos productos agrícolas, la Comunidad dispone del medio potencial de aportar una notable contribución al bienestar de sus ciudadanos más necesitados; en interés de la Comunidad y conforme a los objetivos de la política agrícola común es oportuno explotar este medio de forma duradera hasta la reducción de las existencias a un nivel normal [...].»

## CUANDO LAS EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN SON ESCASAS, SE DEBILITA EL VÍNCULO CON EL GASTO AGRÍCOLA

- 25.** La ejecución del actual programa se inició en 1987. Las disposiciones iniciales amparaban la financiación a través de las existencias de intervención con arreglo a los objetivos de la política agrícola común («hasta la reducción de las existencias a un nivel normal»)<sup>15</sup>. No obstante, la reforma introducida en la PAC en estos últimos años, en virtud de la cual se están reduciendo paulatinamente las medidas de intervención respecto de determinados productos, así como la disminución de las actuales existencias de intervención hasta su desaparición, ha afectado sensiblemente a la ejecución del programa: hoy la mayoría de los productos deben adquirirse directamente en el mercado<sup>16</sup>.
- 26.** No obstante, se mantiene un vínculo débil con el gasto agrícola en la medida en que los productos facilitados a las personas necesitadas siguen siendo derivados de productos agrícolas susceptibles de acogerse al almacenamiento de intervención. Ello complica la gestión de la medida y restringe la selección de productos que se pueden distribuir. Por último, la naturaleza de la ayuda como paliativo de la pobreza es difícilmente compatible con el carácter general del gasto agrícola comunitario, destinado a ayudar a los agricultores o a la industria agrícola y a los beneficiarios con derecho a percibir ayudas por un importe determinado.
- 27.** En las reuniones del Comité de gestión de los cereales se ha cuestionado la conveniencia de incluir el gasto del programa dentro de la política agrícola común. En los últimos años, algunos Estados miembros que no participan en el programa alimentario comunitario votaron en contra de la aprobación de los planes anuales porque consideraban incompatible la ayuda con el objetivo de la PAC y con su tipo de financiación<sup>17</sup>.
- <sup>15</sup> Véase el recuadro 6.
- <sup>16</sup> En el plan anual de 2008, el único producto disponible en las existencias de intervención era el azúcar, por lo que los restantes productos tuvieron que movilizarse en el mercado. Las previsiones publicadas por la Dirección General de Agricultura en julio de 2007 («The Prospects For Agricultural Markets and Income in the European Union») correspondientes al período 2007-2014, son las siguientes:
- Cereales: las existencias públicas desaparecerán en buena medida al principio del período de referencia
  - Azúcar: se espera que se equilibre a partir de 2010.
  - Mantequilla: las existencias de intervención vaciadas en el primer semestre de 2007 permanecerán vacías hasta el final de 2014.
  - Leche desnatada en polvo (LDP): se espera que se mantenga el equilibrio del mercado durante el período de referencia sin que sea necesario ofrecer productos para su compra de intervención.
- <sup>17</sup> Según las actas de las reuniones del Comité de gestión de los cereales (aprobación del plan anual de 2008): Alemania consideraba que se había perdido la coherencia entre el Reglamento del Consejo y el Reglamentos de aplicación. Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido no deseaban que una medida social se financiase con el presupuesto de la PAC. Los Países Bajos tampoco deseaban que una medida social se financiase con el presupuesto comunitario.

## PREVALENCIA DEL OBJETIVO SOCIAL DE LA MEDIDA

- 28.** Pese al vínculo existente entre la contribución al bienestar de los ciudadanos más necesitados y la estabilización de los mercados agrícolas mediante la liquidación de las existencias de intervención, los últimos cambios anuncian un claro predominio del objetivo social de las medidas. Ya en 1998, la Comisión publicó una evaluación de los programas alimentarios de la Comunidad Europea en la que observaba que se concedía mayor importancia a los aspectos sociales de la medida que a su carácter de instrumento regulador del mercado (véase el **recuadro 7**). En efecto, la evaluación consideraba dudosa la eficacia de la medida en términos de regulación del mercado ya que, por un lado, en algunos casos, la parte de los productos retirados de las existencias comunitarias volvía de manera indirecta a la intervención y, por otro, la medida resultaba mucho más onerosa que las restituciones a la exportación como método de reducción del excedente estructural.

### RECUADRO 7

#### EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN RELATIVA A 1998 (PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES)

«La finalidad social de la medida ha quedado plasmada con total claridad en los reglamentos. [...] Su pertinencia, ante la persistencia de un problema masivo de pobreza en Europa, viene demostrada por la valoración sumamente positiva que de ella hacen las organizaciones benéficas [...]. No obstante, cuando se adoptó [...], esta medida pretendía también, aunque de forma subsidiaria, contribuir a reducir las voluminosas y gravosas existencias de intervención [...]. La medida sigue siendo, pues, pertinente como instrumento de regulación de los mercados».

Los Estados miembros [...], demuestran una gran capacidad para utilizar eficazmente los medios [...]. En cambio, cabe dudar de la eficacia de la medida a efectos de regulación de los mercados. [...] una fracción, que en algunos casos podría ser sustancial, de los productos retirados de las existencias comunitarias, con vistas a su distribución gratuita a los más necesitados, se reintroduce indirectamente en el sistema de intervención».

«Si bien es, indiscutiblemente, un instrumento eficiente de ayuda social, esta medida representa, por el contrario, una forma claramente más costosa de reducir los excedentes estructurales de la oferta agraria que la exportación con pago de restituciones [...]».

«[...] En definitiva, ante la gravedad de los problemas de gran pobreza en Europa y los méritos indiscutibles, en este contexto, de la ayuda a los más necesitados, no cabe sino recomendar el mantenimiento de esta medida e, incluso, el incremento de los recursos financieros que se dedican a la misma. [...] El Consejo [...] manifestó claramente la voluntad de privilegiar la dimensión social de la misma con respecto a su función reguladora de los mercados.»

- 29.** Asimismo, el Reglamento (CE) nº 1234/2007, que refunde el Reglamento (CEE) nº 3730/87, considera este régimen como una «importante medida social»<sup>18</sup>.
- 30.** Las autoridades de gestión de los Estados miembros fiscalizados percibían del mismo modo la dimensión social de la medida y pusieron de manifiesto la importancia de que la dimensión social del programa estuviera bien coordinada en el ámbito nacional.
- 31.** Por otra parte, ya en abril de 2006, el Parlamento Europeo adoptó una declaración «sobre el aprovisionamiento de asociaciones caritativas reconocidas para la aplicación del Programa europeo de ayuda alimentaria a las personas más necesitadas». En ella, la institución entendía que la medida formaba parte del objetivo general de paliar la pobreza e invitaba a la Comisión y al Consejo a mantener e incrementar la ayuda introduciendo algunos ajustes en su ejecución (véase el **recuadro 8**).

<sup>18</sup> Reglamento (CE) nº 1234/2007, considerando 18.

## RECUADRO 8

### PRINCIPALES PUNTOS DE LA DECLARACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo pide a la Comisión y al Consejo:

- que reconozcan la existencia en la Unión Europea de personas víctimas de subnutrición y que afirmen la necesidad de satisfacer sus necesidades alimentarias,
- que mantengan el Programa europeo de ayuda alimentaria y le asignen una dotación global plurianual,
- que abran el programa a nuevos sectores, como la carne de porcino y de ave y los huevos,
- que incluyan en el Programa medidas innovadoras que tengan como finalidad la distribución de raciones alimentarias equilibradas,
- que consideren que la ayuda alimentaria forma parte del objetivo de reducir la pobreza;
- que procedan a realizar modificaciones reglamentarias que permitan:
  - la creación de existencias reservadas al programa, es decir, destinadas a las personas más necesitadas;
  - ampliar el procedimiento de intercambio;
  - adquirir en el mercado comunitario los productos no disponibles en las existencias de intervención.

## CONVENIENCIA DE INTENSIFICAR LA COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS SOCIALES

- 32.** El legislador estableció claramente que el programa de ayuda alimentaria debía considerarse como una notable contribución al bienestar de sus ciudadanos más necesitados<sup>19</sup> (véase el **recuadro 6**). De ahí que esta contribución deba ser coordinada creando sinergias con otras políticas, regímenes y acciones emprendidas tanto en la Comunidad como en los Estados miembros para atender mejor las necesidades de las personas más necesitadas.

<sup>19</sup> Reglamento (CEE) n° 3730/87.

- 33.** En los Estados miembros fiscalizados, las autoridades de gestión son los organismos pagadores del gasto agrícola. Salvo en Francia, no se hallaron en los Estados miembros fiscalizados pruebas de cooperación estrecha entre los organismos pagadores y otros agentes clave de las medidas sociales tales como los Ministerios de Asuntos Sociales. Esta cooperación es necesaria para comprender y satisfacer mejor las necesidades de las organizaciones caritativas y de las personas necesitadas.

## MEDIOS Y MÉTODOS EMPLEADOS: ¿SON PROPORCIONALES LOS MEDIOS A LOS OBJETIVOS? ¿SE UTILIZAN ADECUADAMENTE?

### NECESIDAD DE EFECTUAR UNA MEJOR SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS PARA LOGRAR UNA «CONTRIBUCIÓN SIGNIFICATIVA»

#### BAJA INCIDENCIA DE LA AYUDA COMUNITARIA

- 34.** Debido al elevado número de beneficiarios potenciales y al nivel relativamente bajo de los recursos disponibles, es necesario seleccionar bien a los beneficiarios si se desea que la medida tenga un impacto significativo en la población destinataria.
- 35.** Como se muestra en el **anexo II**, los créditos presupuestarios por beneficiario potencial, ascienden a unos seis euros por persona al año. Por otra parte, la Comisión, en su evaluación del impacto, señala que en 2006 se beneficiaron del programa más de 13 millones de personas de 15 Estados miembros, y calcula que el coste mínimo de una comida ofrecida por una organización caritativa es de dos euros. Esto significa que el programa contribuye a la distribución de un máximo de tres comidas anuales por persona potencialmente necesitada, lo que equivale a una media de doce comidas al año por beneficiario real de la ayuda.

- 36.** Si bien el programa comunitario representa en algunos Estados miembros más del 50 % de la comida distribuida a los ciudadanos necesitados (véase el **recuadro 5**), a juicio del Tribunal, un programa que ofrece, como máximo, una media de una comida mensual a sus beneficiarios dista mucho de cumplir el objetivo del legislador de «contribuir de manera significativa al bienestar de los ciudadanos más necesitados»<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Reglamento (CE) nº 1234/2007, considerando 18.

- 37.** En condiciones ideales habría que mejorar los criterios de selección, o las prioridades, de los potenciales beneficiarios, tal y como se recomienda en la evaluación de impacto<sup>21</sup>, pues, de lo contrario, la contribución del programa al bienestar de las personas más necesitadas sería inevitablemente insignificante. Sin embargo, hay que reconocer que las organizaciones caritativas, por su propia naturaleza, no pueden ni quieren adoptar políticas restrictivas de distribución.

<sup>21</sup> Apartados 4 y 6.5 del documento de trabajo SEC(2008) 2436/2 de la Comisión que acompaña a la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común y el Reglamento (CE) nº 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) en lo que atañe a la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas en la Comunidad (COM(2008) 563 final).

#### **FALTA DE CLARIDAD DE LOS CRITERIOS SELECTIVOS Y DE SUBVENCIONABILIDAD**

- 38.** Para obtener el máximo rendimiento de la ayuda es necesario definir prioridades viables en la selección de las organizaciones caritativas que canalizarán la ayuda y de las categorías o grupos de población que la recibirán.

- 39.** Los auditores observaron que, en la práctica, los Estados miembros designaban —sin ningún procedimiento formal previo— a un número reducido de organizaciones de ámbito nacional en las que participaban otras organizaciones de alcance geográfico más reducido. No se dispone de datos precisos sobre el número de organizaciones caritativas designadas con las que cooperaban las autoridades de los Estados miembros para la ejecución de los planes anuales. Las organizaciones caritativas de ámbito regional participan automáticamente en el programa comunitario por su pertenencia a las organizaciones principales y disfrutaban de cierta independencia para establecer los criterios que aplican para aceptar la participación de organizaciones de nivel inferior en la distribución de ayuda alimentaria.

**40.** Asimismo, con arreglo a las disposiciones reglamentarias, los criterios de subvencionabilidad de los beneficiarios tienen que basarse en una «situación de dependencia social y financiera (...) constatada o reconocida». En este sentido, las autoridades nacionales deben aprobar estos criterios o aprobar los criterios que utilizan las organizaciones caritativas. Además, los Estados miembros han de notificar anualmente a la Comisión los criterios de subvencionabilidad que se exigen a los beneficiarios. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que los Estados miembros no establecían dichos criterios precisos de subvencionabilidad. Los criterios comunicados anualmente a la Comisión<sup>22</sup>, más que un conjunto de criterios de selección cualitativos o cuantitativos, constituyen una tipología de las personas que reciben la ayuda (véase el **recuadro 9**).

<sup>22</sup> Con arreglo al artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 3149/92.

**41.** Por último, el Tribunal halló diferencias significativas en la frecuencia de la recepción de la ayuda (personas que recibían comidas de manera ocasional frente a otras que vivían en instituciones sociales o frente a familias que recibían regularmente ayuda alimentaria o paquetes).



Fuente: Organizaciones caritativas.

## RECUADRO 9

### EJEMPLOS DE CRITERIOS DE SUBVENCIONABILIDAD EMPLEADOS POR ORGANIZACIONES CARITATIVAS

- Criterios económicos: falta de vivienda, pobreza, desempleo, etc.
- Criterios sociales: inmigrantes, personas mayores, familias numerosas, etc.
- Criterios sanitarios: enfermedades, minusvalías, etc.

**LIMITACIÓN EN LA VARIEDAD DE LOS ALIMENTOS  
DISTRIBUIDOS DEBIDO A SU VÍNCULO  
CON EL ALMACENAMIENTO DE INTERVENCIÓN  
Y A LAS CONDICIONES HETEROGÉNEAS DE DISTRIBUCIÓN**

**42.** La distribución de los productos alimenticios por parte de las organizaciones caritativas a los necesitados puede adoptar diferentes formas en función de las actividades específicas de la organización de que se trate (comidas ofrecidas en comedores públicos o en guarderías u hospicios, paquetes de comida enviados a individuos y familias, etc.).

<sup>23</sup> Artículo 4, apartado 1 *bis* y apartado 2, letra a), del Reglamento (CEE) nº 3149/92.

<sup>24</sup> Concretamente, indicaron que se necesitaban productos alimenticios como aceite, pasta de tomate, carne y verduras congeladas.

**43.** El origen de la medida y su vínculo con la distribución de productos alimenticios que históricamente se hallaban en las existencias comunitarias dieron lugar a que las normas por las que se rige el programa impongan restricciones a la variedad de los productos finales que pueden ser adquiridos y distribuidos entre las personas necesitadas.

**44.** Con arreglo a las disposiciones reglamentarias<sup>23</sup>, los productos movilizados en el mercado deberán pertenecer al mismo grupo de productos que el producto temporalmente no disponible en las existencias de intervención. Hasta septiembre de 2007, los productos de las existencias de intervención tenían que representar como mínimo el 40 % del peso neto del producto alimenticio suministrado. Dado que a lo largo de los años algunos han dejado de incluirse en la intervención (por ejemplo, la carne de vacuno y el aceite de oliva), la selección que puede distribuirse a las personas necesitadas ha quedado limitada.

**45.** El Tribunal constató que varias organizaciones caritativas participantes en la ejecución del programa consideraban prioritario ampliar la variedad de productos ofrecidos para poder preparar platos equilibrados<sup>24</sup>.

46. Los auditores observaron asimismo que se emplea una amplia gama de sistemas y metodologías para distribuir los alimentos desde las autoridades gestoras a las organizaciones designadas, de éstas a las organizaciones caritativas de nivel inferior, y de estas últimas a las personas necesitadas (véase el **recuadro 10**).

#### RECUADRO 10

#### MODALIDADES DE DISTRIBUCIÓN

En los Estados miembros que cuentan con más de una organización designada, el reparto de alimentos entre ellas se basa en porcentajes estándar predeterminados aplicados durante muchos años y que no han sufrido ninguna revisión (Francia y Polonia). En Italia, no participan las organizaciones designadas, y la distribución de los productos finales se efectúa directamente a las organizaciones regionales a partir de parámetros específicos (número de intervenciones y solicitudes).

Para la distribución de los alimentos de las organizaciones nacionales designadas a las organizaciones de nivel inferior se emplean múltiples sistemas y, en determinados casos, múltiples factores. En España, la distribución se basa en coeficientes establecidos por la organización designada. En Polonia, las organizaciones fiscalizadas aplicaban sus propios sistemas. Por ejemplo, una organización había establecido una meta cuantitativa, a saber, 35 kg de comida por persona al año. En Francia, cada organización designada aplica su propio sistema; así, una organización asigna los recursos a 79 organizaciones de nivel secundario basándose en un factor denominado «coeficientes K» que se determina con arreglo a ciertos criterios: población del departamento, número de solicitantes de empleo, número de solicitantes de empleo de larga duración, número de beneficiarios del subsidio social mínimo de desempleo. Otra organización distribuye los alimentos a 98 federaciones de manera proporcional al número de beneficiarios declarados.

La distribución de los productos alimenticios a los destinatarios finales por parte de las organizaciones caritativas y la frecuencia de las entregas dependen de sus propios criterios y capacidad logística. En algunos casos, las organizaciones caritativas sugieren algunos criterios: por ejemplo, en Polonia, una organización propuso algunas normas para cada una de las entregas, como, por ejemplo, un mínimo de 15 l de leche por persona y por entrega y un mínimo de 5 kg de harina por persona y por entrega.

Por lo general, las organizaciones caritativas distribuyen lo que han recibido ateniéndose a sus propios criterios y, en algunos casos, con arreglo al principio de igualdad de trato de las personas necesitadas, de modo que los productos disponibles se distribuyen a partes iguales entre las personas pertenecientes a la organización o solicitantes de la ayuda.

- 47.** De forma específica, la cadena de distribución no se rige por normas, directrices o indicaciones comunes a la esfera nacional o comunitaria relativas a la cantidad o a la variedad de los productos distribuidos por persona. El Tribunal observó que las cantidades distribuidas por persona o entre las organizaciones caritativas en cada Estado miembro varían considerablemente. La heterogeneidad del sistema incrementa el riesgo de que el impacto de la ayuda sea insignificante y provoca el trato desigual de los beneficiarios finales de la ayuda (véase el **recuadro 11**). En el **anexo III** figuran los productos y las cantidades asignadas por Estados miembro y por beneficiario final en el plan anual de 2005, para el que se dispone de datos sobre los beneficiarios finales.

**RECUADRO 11**
**EJEMPLOS DE CANTIDADES DE PRODUCTOS DISTRIBUIDAS POR PERSONA**

**España:** Según las estadísticas de distribución correspondientes al plan de 2007, se distribuyó una media de 49,88 kg de productos por beneficiario registrado, con un mínimo de 28,24 kg/persona en un banco de alimentos y un máximo de 89,16 kg/persona en otro.

**Italia:** Dos organizaciones activas en el mismo ámbito distribuyeron las siguientes cantidades de pastas alimenticias a sus beneficiarios:

Organización	2006	2007
A	1,71 kg/persona	9,68 kg/persona
B	2,29 kg/persona	14,44 kg/persona

**Polonia:** La distribución anual media por persona (2006) fue de:  
24,95 kg de una organización designada.  
12,59 kg de otra organización.

Una tercera organización distribuyó 6,72 kg por persona en la región de la Baja Silesia, mientras que en la región de Lodz se distribuyeron 78,03 kg por persona.

## EJECUCIÓN DEL PROGRAMA: ¿SE APLICAN LOS PROCEDIMIENTOS DEL MODO PREVISTO?

### INSUFICIENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y CONTABLES

#### FALTA DE OPERATIVIDAD DE LOS SUBOBJETIVOS

- 48.** Los Estados miembros y la Comisión comparten la obligación de garantizar la eficacia del programa. Según el artículo 27 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero<sup>25</sup>, para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto se fijarán objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada.
- 49.** El Tribunal constató que los objetivos previstos por la normativa comunitaria vigente, principalmente objetivos globales de alto nivel, no habían sido elaborados y detallados en forma de metas o subobjetivos viables y mensurables.
- 50.** Debido a la vaguedad de los objetivos no es sorprendente que, pese a la obligación legal<sup>26</sup>, ni la Comisión ni los Estados miembros hayan establecido indicadores de resultados para verificar la consecución de los objetivos<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> DO L 248 de 16.9.2002, p. 1.

<sup>26</sup> En el artículo 27 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero, se prevé que la consecución de objetivos se controlará mediante indicadores de resultados establecidos por actividad, debiendo facilitar las administraciones encargadas del gasto a la Autoridad Presupuestaria la información correspondiente. Dicha información, contemplada en la letra d) del apartado 2 del artículo 33, se facilitará anualmente de manera oportuna y, a más tardar, en la documentación adjunta al anteproyecto de presupuesto.

<sup>27</sup> En algunos de los Estados miembros fiscalizados, se expresó la opinión que los objetivos sociales establecidos por las normas comunitarias revisten una «naturaleza más filosófica» que unos verdaderos objetivos mensurables.

#### INFORMACIÓN RELATIVA A LA GESTIÓN COMUNICADA A LA COMISIÓN

- 51.** La normativa comunitaria prevé que los Estados miembros presenten cada año (n+1) a la Comisión, a más tardar el 30 de junio, un informe sobre la ejecución del plan en su territorio durante el ejercicio anterior. Este informe incluirá un balance de la ejecución del plan y de su verificación<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> En el informe se indicarán las cantidades de los distintos productos de los que se hayan hecho cargo procedentes de las existencias de intervención, la naturaleza, cantidad y valor de las mercancías, los gastos de transporte y transferencia y el número de beneficiarios. El informe precisará las medidas de control que se hayan aplicado los tipos y el número de controles efectuados, los resultados obtenidos y los casos en que se hayan aplicado sanciones. Incluirá también el número de beneficiarios durante el ejercicio (artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 3149/92).

**52.** El Tribunal, en su examen de los informes que debían ser presentados por los Estados miembros durante el período fiscalizado, constató que algunas veces los informes sufren retrasos o están incompletos. Además, no existían pruebas de que la Comisión los analizara y utilizara debidamente.

<sup>29</sup> En un Estado miembro, los auditores también encontraron errores en el número de beneficiarios comunicados por las organizaciones caritativas.

**53.** Asimismo, los auditores hallaron que las cifras relativas a los beneficiarios finales facilitadas en el informe obedecen en muchos casos a estimaciones realizadas por las organizaciones caritativas y no están basadas en las normas comunes ni en las definiciones de beneficiarios y de criterios (los beneficiarios se registran independientemente de la frecuencia y del tipo y cantidad de alimentos recibidos)<sup>29</sup>.

#### **ESTIMACIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS Y DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS ENTRE ESTADOS MIEMBROS**

**54.** El Tribunal analizó el procedimiento empleado por la Comisión para establecer los créditos presupuestarios necesarios para la ejecución del programa y la asignación de recursos entre Estados miembros.

**55.** Los créditos presupuestarios se asignan a los Estados miembros con arreglo a dos criterios:

- a) el primero, las necesidades comunicadas por los Estados miembros más los gastos administrativos (1 %) y los gastos de transporte (4 % y 4,5 % en 2008);
- b) el segundo, la población considerada en situación de «riesgo de pobreza», como porcentaje de la población total de cada Estado miembro.

**56.** Teniendo en cuenta ambos criterios, la asignación final a los Estados miembros se ajusta a los créditos presupuestarios disponibles. No obstante, el segundo criterio no se traduce necesariamente en la utilización más eficaz de los recursos en toda la Unión Europea. Los clasificados dentro de esta categoría en un país con una renta relativamente elevada tienden a salir más beneficiados que los de países con una renta per cápita baja.

- 57.** Pese a lo dispuesto en el Reglamento<sup>30</sup> en el sentido de que la Comisión ha de tener en cuenta los informes de ejecución de los planes anuales de los Estados miembros a efectos del reparto de los recursos entre aquéllos, el Tribunal halló pruebas de que esto sólo se había llevado a cabo en un caso. Asimismo, los criterios empleados para asignar recursos no tienen en cuenta elementos de la población que no estén incluidos en la definición estadística, como por ejemplo, inmigrantes y refugiados no registrados.
- 58.** En cuanto a las necesidades anuales notificadas a la Comisión por los Estados miembros, se trata en general de estimaciones establecidas al nivel más alto de los órganos gestores, sin consultar necesariamente a las organizaciones caritativas afectadas. Esto significa que los recursos solicitados no se basan en necesidades reales, sino que reflejan más bien las asignaciones posibles previstas.

<sup>30</sup> Con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 3149/92, a efectos del reparto de los recursos entre los Estados miembros, la Comisión tendrá en cuenta los cálculos más fiables en cuanto al número de personas más necesitadas en los Estados miembros de que se trate. Asimismo se basará en la ejecución y las utilidades realizadas durante los ejercicios anteriores y, especialmente, en los informes establecidos en el artículo 10 del mismo Reglamento.

## RECUADRO 12

### NECESIDADES Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Las necesidades se expresan en cantidades de productos en existencias de intervención y su valor responde a los cálculos de la Comisión, basados en el precio de compra.

En el siguiente cuadro figuran las necesidades formuladas por los Estados miembros participantes en términos financieros, así como la totalidad de los recursos financieros concedidos por la Comisión (incluidos los gastos administrativos y de transporte).

Necesidades de los Estados miembros frente a las dotaciones:

Año	2006	2007	2008
Número de Estados miembros participantes	15	18	19
Necesidades estimadas (millones de euros)	307,2	338,7	313,9
Recursos financieros asignados (millones de euros)	259,4	258,9*	294,5**
Porcentaje	84 %	76,4 %	93,8 %

\* Asignación inicial.

\*\* Antes del incremento de 10 millones de la dotación decidido en febrero de 2008

- 59.** El Tribunal comparó las necesidades notificadas por los Estados miembros con las dotaciones financieras efectuadas y también analizó (véase el **anexo IV**) las cantidades de productos en existencias de intervención solicitadas como necesarias para la ejecución de los planes y las cantidades asignadas por la Comisión. Las cantidades asignadas en los últimos tres años eran inferiores a las solicitadas (véase el **recuadro 12**). Respecto de los productos y cantidades, los Estados miembros no obtenían con mucha frecuencia lo que solicitaban. Además, determinados Estados miembros recibían productos que no habían solicitado inicialmente (por ejemplo, mantequilla y azúcar en 2006 y 2007) y no recibían productos que sí habían solicitado (por ejemplo, arroz y mantequilla en 2007). Todo ello pone en duda la eficacia del programa para responder a las necesidades previstas.

#### NECESIDAD DE MEJORAR Y ARMONIZAR LAS LICITACIONES

- 60.** Para la adquisición de los productos finales destinados a la distribución, las autoridades nacionales competentes deben convocar una licitación. Dicho procedimiento será válido para obtener los dos tipos de suministro necesarios para la ejecución del plan:
- a) producto retirado de las existencias de intervención tal cual o previo envase y/o transformación;
  - b) producto final movilizado en el mercado mediante la retirada de un producto de las existencias de intervención como pago del suministro.
- 61.** El Tribunal analizó los procedimientos aplicados para la adquisición de los productos finales suministrados a las organizaciones caritativas para su distribución en los Estados miembros fiscalizados y examinó una muestra de las licitaciones convocadas en los últimos años tanto para utilizar productos disponibles en las existencias de intervención como para la adquisición directa de productos en el mercado.

**FALTA DE COHERENCIA EN LA APLICACIÓN DEL FUNDAMENTO JURÍDICO EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

**62.** Determinadas normas relativas a las licitaciones figuran en el Reglamento (CEE) nº 3149/92 (tipo de productos que se han de movilizar en el mercado, contenido de la convocatoria de licitación, restricciones, etc.). El mismo Reglamento dispone que las convocatorias de licitación garantizarán la igualdad de acceso a todos los agentes económicos establecidos en la Comunidad.

<sup>31</sup> DO L 134 de 30.4.2004, p. 114.

<sup>32</sup> Por ejemplo, Reglamento (CEE) nº 2131/93 de la Comisión de 28 de julio de 1993 por el que se establecen los procedimientos y condiciones de la puesta en venta de cereales en poder de los organismos de intervención (DO L 191 de 31.7.1993, p. 76).

**63.** La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>31</sup> establece la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Asimismo, la comercialización de productos en poder de los organismos de intervención está regulada por normas comunitarias específicas<sup>32</sup>. Sin embargo, ni el Reglamento (CEE) nº 3730/87 ni el Reglamento (CEE) nº 3149/92 ni sus modificaciones se refieren expresamente al fundamento jurídico de las licitaciones que deban convocar los Estados miembros.

<sup>33</sup> El coeficiente de las operaciones de intercambio ascendió al 85 %, mientras que el de adquisición directa se calcula en un 94 %.

**64.** Los auditores del Tribunal de Cuentas observaron que todos los Estados miembros fiscalizados convocan licitaciones. Los Estados miembros llevan a cabo las licitaciones con arreglo a las legislaciones nacionales y en condiciones que no siempre garantizan la transparencia e igualdad de acceso a todos los agentes establecidos en la Unión Europea.

**LA COMPRA DE LOS PRODUCTOS EN EL MERCADO ES ECONÓMICAMENTE MÁS VENTAJOSA QUE EL RECURSO A LAS EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN COMO MEDIO DE PAGO**

**65.** El Tribunal constató que, en general, se obtienen precios más ventajosos en la adquisición de productos directamente en el mercado que si se recurre a las existencias de intervención como sustituto para los mismos productos en el mismo momento. Por ejemplo, en 2007 en una misma licitación en Polonia, se invitó a varias empresas a presentar ofertas para el suministro de un producto: a) a cambio de mantequilla procedente de las existencias de intervención o b) mediante adquisición directa. Si se comparan los resultados, el precio de la adquisición directa era un 10 % inferior<sup>33</sup>.

- 66.** La Comisión ha facilitado información pormenorizada sobre el precio de mercado de los productos en el contexto del mecanismo de intervención<sup>34</sup>. No obstante, en el programa alimentario para las personas necesitadas, la normativa vigente<sup>35</sup> no prevé que los servicios competentes de la Comisión estén informados de los precios y condiciones logrados en las licitaciones convocadas en los Estados miembros. Por consiguiente, la Comisión no obtiene garantías de que se hayan conseguido las condiciones más ventajosas.

<sup>34</sup> La Comisión analiza y somete a seguimiento los precios de mercado de una serie de productos en el marco de la convocatoria de licitaciones para la comercialización de productos en poder de los organismos de intervención, y para fijar los precios mínimos de comercialización que han de adoptar el Comité de gestión correspondiente. Asimismo, Eurostat publica regularmente los precios de mercado.

#### IMPORTANTES DIFERENCIAS ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN APLICADOS POR LOS DISTINTOS ESTADOS MIEMBROS

- 67.** Ajuicio del Tribunal, se aplican procedimientos de licitación nacionales más que comunitarios, por lo que los resultados varían sensiblemente entre Estados miembros o incluso dentro del mismo Estado miembro cuando la organización de las licitaciones corre a cargo de más de un servicio (como en Italia y en Francia). En ciertos casos no se cumplen las disposiciones comunitarias. Las diferencias afectan a aspectos importantes de la licitación, tales como la publicidad otorgada a las convocatorias, los plazos para la presentación de las ofertas, la garantía constituida para la participación de los candidatos, el número mínimo de participantes y los métodos y criterios de evaluación empleados para otorgar el contrato (véase el **recuadro 13**).

<sup>35</sup> La obligación los Estados miembros de presentar a la Comisión los modelos de convocatoria de licitación utilizados (artículo 4, apartado 4 del Reglamento (CEE) nº 3149/92) fue suprimida por el Reglamento (CE) nº 1127/2007 de la Comisión (DO L 255 de 29.9.2007, p. 18).

#### RECUADRO 13

#### DIFERENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES DE LICITACIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS FISCALIZADOS

	España	Francia <sup>36</sup>	Italia <sup>37</sup>	Polonia
Publicación en el DO	No	Sí	OP1: Sí OP2: No	No
Plazo de presentación (días)	15	OP1: 22 OP2: 45	OP1: 8-19 OP2: 10	20
Garantía participación	2 %	OP1: 5 % OP2: 5 euros/ton	OP1: 10 % OP2: 15 euros/ton	50 000 PLN (14 200 euros)
Nº mínimo de participantes	No	No	Sí (2)	No
Nº de candidatos	1-5	OP1: 6-7 OP2: 3-4	2-4	1-9
Evaluación precios/mercado	No	OP1: No OP2: Sí	Precios cantidades aceptables indicados en la convocatoria	No

<sup>36</sup> En Francia, el organismo pagador 1 es la ONIEP (Office National Interprofessionnel de l'Élevage et de ses Productions), y el organismo pagador 2, la ONIGC (Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures).

<sup>37</sup> En Italia, el organismo pagador 1 es la AGEA (Agencia per le Erogazioni in Agricoltura), y el organismo pagador 2, el Ente Nazionale Risi.

- 68.** Entre las insuficiencias observadas por los auditores en las licitaciones examinadas cabe destacar la publicidad limitada de las convocatorias, el bajo número de participantes —en algunos casos, sólo uno— la brevedad del plazo transcurrido entre la publicación y la fecha límite para la presentación de las ofertas, etc. Además, la evaluación de las ofertas y la concesión de contratos se basan principalmente en datos comparativos de las ofertas recibidas y no en el cotejo sistemático con otras fuentes de información, como los precios de mercado.
- 69.** Así pues, los procesos examinados no garantizan ni el carácter abierto de la licitación, ni la mayor amplitud posible de la competencia, ni la obtención de las mejores condiciones y los mejores precios. Según el análisis de las licitaciones fiscalizadas en algunos Estados miembros, durante varios años, los contratos relativos a determinados productos se concedían a un número limitado de empresas.
- 70.** Los mencionados ejemplos ilustran el riesgo de que no se logren las condiciones más ventajosas, sobre todo cuando se recurre al trueque. Es este caso, actúan dos factores restrictivos:
- a) las operaciones de trueque, por su naturaleza, limitan el número de participantes potenciales interesados;
  - b) resulta difícil evaluar las ofertas porque el organismo pagador no puede determinar fácilmente los rendimientos previstos que podrían considerarse aceptables.

#### **PROPUESTA DE REFORMA: UNA INICIATIVA RECIENTE DE LA COMISIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA**

- 71.** En febrero de 2008, la Comisión inició un análisis en profundidad del régimen a fin de preparar una propuesta de reforma del programa. Se creó un grupo director interservicios en el que fueron invitadas a participar 17 direcciones generales; además, se inició una amplia consulta con Estados miembros, organizaciones caritativas y especialistas del mundo académico, y se lanzó una encuesta pública en línea.

**72.** A raíz de dicho análisis, la Comisión aprobó en septiembre de 2008 una propuesta de modificación del Reglamento del Consejo<sup>38</sup> y publicó un informe de evaluación de impacto del régimen. El objeto de todo ello es crear un nuevo marco jurídico para el programa de 2010.

<sup>38</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo, COM(2008) 563/3.

**73.** Los principales elementos de las propuestas de la Comisión son los siguientes:

- a) Dos fuentes de suministro: los alimentos pueden proceder de las existencias de intervención o del mercado. Sin embargo, se dará prioridad a la utilización de las existencias de intervención adecuadas cuando estén disponibles.
- b) Más amplia variedad de alimentos destinados a la distribución: los productos distribuidos ya no se limitarán a aquellos sujetos a intervención.
- c) Perspectiva a largo plazo: para aumentar su eficiencia, el programa comunitario de distribución de alimentos tendría una duración de tres años.
- d) Prioridades más claras: los Estados miembros deben basar sus peticiones de ayuda en programas nacionales de distribución de alimentos, estableciendo sus objetivos y prioridades.
- e) Cofinanciación: la introducción de la cofinanciación favorecerá la dimensión cohesiva del programa, garantizará una planificación apropiada y reforzará las sinergias.
- f) Refuerzo de la supervisión y de la información: las obligaciones de elaborar informes a distintos niveles serán mayores.

<sup>39</sup> Normas de la PAC, especialmente las establecidas para las medidas de apoyo a los mercados entrañan ciertas dificultades ya identificadas por la Comisión, como en el caso de la planificación plurianual, poco compatible con la financiación del FEAGA, y la imposibilidad de transferir los créditos no utilizados a los ejercicios siguientes.

**74.** El Tribunal reconoce los efectos positivos de estas propuestas de la Comisión, algunas de las cuales, de aplicarse, contribuirán a subsanar ciertas deficiencias identificadas por la presente fiscalización, como, por ejemplo, la necesidad de orientar mejor la ayuda comunitaria y de inscribirla en una política social más amplia, el aumento de la variedad de productos destinados a la distribución, y la mejora de los sistemas de administración y gestión y, en especial, de los sistemas de licitación. No obstante, el Tribunal subraya que, considerando la reforma de la mayoría de los mercados con arreglo a la PAC, y la disminución de los niveles de existencias de intervención en los últimos años, no es necesario plantearse la conveniencia de seguir financiado esta medida mediante la PAC<sup>39</sup>.

- 75.** A este respecto, el Tribunal desea asimismo señalar el hecho de que el programa, tal y como se ejecuta, no «otorga» a las personas necesitadas ningún derecho a la ayuda comunitaria, lo cual no se ajusta a las ayudas tradicionalmente ofrecidas por la PAC a la comunidad agrícola. Además, el hecho de que en las adquisiciones en el mercado no se haga distinción entre los productos comunitarios y los importados debilita más el efecto del programa desde el punto de vista de la intervención en el mercado, puesto que una ayuda directa a la adquisición de productos importados no resulta conforme a los objetivos de la PAC.



Fuente: Organizaciones caritativas.



Fuente: Organizaciones caritativas.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## ¿SIGUEN SIENDO VÁLIDOS LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA? ¿ES ADECUADO EL ENFOQUE?

### PERSISTE LA VALIDEZ DEL OBJETIVO PREDOMINANTEMENTE SOCIAL, PESE A QUE EL VÍNCULO CON LAS EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN Y EL GASTO AGRÍCOLA SE HA DEBILITADO

- 76.** La ayuda alimentaria para las personas necesitadas se introdujo en 1987 en respuesta a las condiciones que tuvieron que afrontar durante un invierno especialmente duro. Aunque tenía el doble objetivo de aportar una notable contribución al bienestar de sus ciudadanos más necesitados y de regularizar los mercados agrícolas mediante la liquidación de las existencias de intervención, su objetivo principal era de carácter social, como fue reconocido en la evaluación de la medida publicada por la Comisión en 1998. Se consideraba que era oportuno explotar esta medida «de forma duradera hasta la reducción de las existencias a un nivel normal».
- 77.** Las autoridades presupuestarias consideran que la ayuda sigue siendo necesaria como una medida social. En efecto, se calcula que alrededor del 16 % de la población comunitaria, o sea, 80 millones de ciudadanos, pertenecen a la categoría de personas necesitadas empleada por la Comisión. Una declaración del Parlamento, efectuada en 2006, instaba a mantener e incrementar la ayuda en el marco de los esfuerzos por reducir la pobreza.
- 78.** La propuesta de reforma de la Comisión de septiembre de 2008 tiene por objeto mejorar la ejecución y la buena gestión financiera del programa, y contiene elementos que, si se aplican, paliarán algunas deficiencias identificadas en el presente informe. No obstante, la reforma propone que se continúen utilizando los fondos agrícolas en esta medida, pese a que no se dirige a los agricultores ni a la comunidad agrícola y a que posee varias características tales como la plurianualidad y la naturaleza no obligatoria de la ayuda a las personas necesitadas, que son incompatibles con la PAC y, en especial, con la financiación del FEAGA.

**RECOMENDACIÓN 1**

La Comisión debería considerar si es apropiado seguir financiando esta medida con la política agrícola común.

**SIN EMBARGO, LA MEDIDA MEJORARÍA CON LA INTEGRACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA COORDINACIÓN CON MEDIDAS SIMILARES**

- 79.** Por lo general, el programa ha funcionado con una coordinación y cooperación insuficientes con otros agentes clave en las acciones sociales en los Estados miembros, cuando esta cooperación resulta indispensable para comprender y satisfacer mejor las necesidades de las personas necesitadas y de las organizaciones caritativas que ejecutan el programa.

**RECOMENDACIÓN 2**

La Comisión debería instar a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para integrar el programa dentro de la política social y para mejorar la coordinación y la cooperación con otros agentes clave en las acciones sociales, de modo que aumente la sinergia entre los organismos experimentados en la gestión de este tipo de programas

**¿SON PROPORCIONALES LOS MEDIOS A LOS OBJETIVOS?  
¿SE UTILIZAN ADECUADAMENTE?**

**EL IMPACTO DEL PROGRAMA CRECERÍA SI SE ESTABLECIERAN PRIORIDADES Y SE HICIERA UNA MEJOR SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS**

- 80.** Pese a que la medida no se concibió para erradicar la pobreza, sino para paliarla, el impacto de los recursos proporcionados en la situación de las personas necesitadas es limitado, ya que equivalen a una comida mensual por persona.

- 81.** No se han establecido prioridades dentro de la categoría de personas necesitadas para dotar a la ayuda de una orientación específica. Además, las organizaciones caritativas que gestionan el programa desde el punto de vista operativo, cuya plantilla se compone principalmente de voluntarios, se orienta hacia un grupo destinatario que carece de la estabilidad necesaria para justificar plenamente la totalidad de la ayuda recibida.

#### RECOMENDACIÓN 3

Con objeto de acrecentar el impacto de la medida, la Comisión debería definir prioridades viables para seleccionar a los beneficiarios e intermediarios de la ayuda, tomando debidamente en cuenta las especificidades de los mecanismos de entrega, en los que participan entidades voluntarias y grupos destinatarios volátiles que no son fácilmente gestionables con los habituales mecanismos administrativos y de control.

#### LIMITACIÓN EN LA VARIEDAD DE LOS ALIMENTOS DISTRIBUIDOS DEBIDO AL VÍNCULO DEL PROGRAMA CON PRODUCTOS APTOS PARA EL ALMACENAMIENTO PÚBLICO

- 82.** Las disposiciones normativas permiten la adquisición de productos alimentarios en el mercado comunitario cuando no se pueda recurrir temporalmente a las existencias de intervención. No obstante, los alimentos así adquiridos en el mercado han de pertenecer al mismo grupo de productos que los de las existencias de intervención, lo cual limita la selección de productos que pueden distribuirse.

#### RECOMENDACIÓN 4

Debería reconsiderarse la disposición normativa que restringe los alimentos destinados a la distribución a aquéllos que pueden acogerse al almacenamiento público, pues así aumentaría la diversidad, complementariedad y valor nutritivo de los alimentos suministrados.

## LA DISTRIBUCIÓN PRESENTA GRANDES VARIACIONES

- 83.** Existe una amplia gama de sistemas aplicados a la cadena de distribución de las autoridades gestoras a las organizaciones caritativas y a las personas necesitadas. No existen unas normas o directrices comunes en el ámbito comunitario o nacional que regulen la cantidad o variedad de los productos distribuidos por persona, por lo que existe un mayor riesgo de que el impacto del programa sea limitado, lo cual puede dar lugar a un trato desigual de los beneficiarios de la ayuda.

### RECOMENDACIÓN 5

Para aumentar el impacto de la ayuda y garantizar un trato más igualitario de los beneficiarios, la Comisión debería contemplar la introducción de un nivel de normalización acorde con las características de las organizaciones caritativas y con el grupo destinatario.

## ¿SE APLICAN LOS PROCEDIMIENTOS DEL MODO PREVISTO?

### ES NECESARIO MEJORAR LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y SUPERVISIÓN

- 84.** Los objetivos globales del programa no se han traducido en metas o subobjetivos específicos, mensurables y realizables ni en la Comisión ni en los Estados miembros. Dado que los informes de ejecución de los Estados miembros son, en varios casos, incompletos o contienen datos incoherentes, la información sobre la gestión de que dispone la Comisión para determinar los progresos en la consecución de los objetivos globales del programa no es suficientemente fiable.

#### RECOMENDACIÓN 6

La Comisión debería instar a los Estados miembros a elaborar objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada para la ejecución del programa y, además, definir indicadores de resultados para supervisar la consecución de los objetivos. Asimismo, la Comisión debería revisar el sistema de presentación de informes del programa para asegurarse de que cuenta con información exacta y puntual sobre el grupo destinatario y sobre la ejecución.

#### ES NECESARIO MEJORAR Y ARMONIZAR LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN

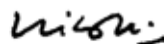
- 85.** Los procedimientos de licitación empleados en los diferentes Estados miembros varían considerablemente, por lo que no garantizan ni la igualdad de acceso a todos los agentes comunitarios, ni la mayor amplitud posible de la competencia, ni la obtención de las mejores condiciones y los mejores precios. Además, las operaciones de trueque con existencias de intervención son inapropiadas y no siempre rentables.

#### RECOMENDACIÓN 7

Con objeto de garantizar la libre competencia y de lograr los mejores precios del mercado, la Comisión debería definir mejor el fundamento jurídico y las normas de aplicación en la adquisición de productos alimentarios para personas necesitadas. Además, deberían eliminarse las operaciones de trueque. Habría que considerar la liquidación de las existencias de intervención en el mercado y la utilización de los ingresos obtenidos a modo de ingresos afectados para la adquisición de los productos finales necesarios.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 14 de mayo de 2009.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE RIESGO DE POBREZA<sup>1</sup>

Estado miembro (EM)	Población total (millones)	Población en situación de riesgo de pobreza	Población en situación de riesgo de pobreza (millones)	EM participantes. Población en situación de riesgo de pobreza (millones)	Porcentaje del presupuesto
Bélgica	10,511	15 %	1,577	1,577	3,00 %
Bulgaria	7,719	15 %	1,158	1,158	2,20 %
República Checa	10,251	10 %	1,025	1,025	1,95 %
Dinamarca	5,427	12 %	0,651		
Alemania	82,438	13 %	10,717		
Estonia	1,345	18 %	0,242	0,242	0,46 %
Irlanda	4,209	20 %	0,842	0,842	1,60 %
Grecia	11,125	20 %	2,225	2,225	4,23 %
España	43,758	20 %	8,752	8,752	16,63 %
Francia	62,886	13 %	8,175	8,175	15,53 %
Italia	58,752	19 %	11,163	11,163	21,21 %
Chipre	0,766	16 %	0,123		
Letonia	2,295	19 %	0,436	0,436	0,83 %
Lituania	3,403	21 %	0,715	0,715	1,36 %
Luxemburgo	0,460	13 %	0,060	0,060	0,11 %
Hungría	10,077	13 %	1,310	1,310	2,49 %
Malta	0,404	15 %	0,061	0,061	0,12 %
Países Bajos	16,334	11 %	1,797		
Austria	8,266	12 %	0,992		
Polonia	38,157	21 %	8,013	8,013	15,23 %
Portugal	10,570	20 %	2,114	2,114	4,02 %
Rumanía	21,610	18 %	3,890	3,890	7,39 %
Eslovenia	2,003	12 %	0,240	0,240	0,46 %
Eslovaquia	5,389	13 %	0,701		
Finlandia	5,256	12 %	0,631	0,631	1,20 %
Suecia	9,048	9 %	0,814		
Reino Unido	60,393	18 %	10,871		
<b>TOTAL</b>	<b>492,852</b>	<b>16 %</b>	<b>79,292</b>	<b>52,627</b>	<b>100,00 %</b>

<sup>1</sup> Definición de Eurostat: tasa de riesgo de pobreza (umbral: 60 % de la renta media equivalente después de transferencias sociales).

Fuente: Eurostat, julio de 2006.

## CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS Y REPARTO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

Partida presupuestaria 05 02 04 01	2005 (euros)	2006 (euros)	Aumento 2005/2006	2007 (euros)	Aumento 2006/2007	2008 (euros)	Aumento 2007/2008	
<b>Créditos presupuestarios</b>	<b>216 000 000</b>	<b>264 000 000</b>	<b>22,2 %</b>	<b>274 000 000</b>	<b>3,8 %</b>	<b>307 000 000</b>	<b>12,0 %</b>	
Estados miembros (EM)	Asignación 2005 (euros)	Asignación 2006 (euros)	Aumento 2005/2006	Asignación 2007 (euros)	Aumento 2006/2007	Asignación 2008 (euros)	Aumento 2007/2008	Porcentaje de la asignación de 2008
Bélgica	3 047 791	3 064 940	0,6 %	5 817 428	89,8 %	8 461 691	45,5 %	2,8 %
Bulgaria						7 007 310		2,3 %
República Checa						155 443		0,1 %
Estonia				324 813		192 388	-40,8 %	0,1 %
Irlanda		355 874		217 997	-38,7 %	155 965	-28,5 %	0,1 %
Grecia	5 704 637	7 127 822	24,9 %	6 689 132	-6,2 %	13 228 830	97,8 %	4,3 %
España	42 544 686	53 793 470	26,4 %	50 340 744	-6,4 %	50 419 083	0,2 %	16,5 %
Francia	48 620 337	48 059 949	-1,2 %	49 940 164	3,9 %	50 982 533	2,1 %	16,7 %
Italia	60 294 489	73 538 420	22,0 %	70 764 888	-3,8 %	69 614 288	-1,6 %	22,8 %
Letonia		2 096 236		18 446	-99,1 %	153 910	734,4 %	0,1 %
Lituania		2 489 508		3 273 261	31,5 %	4 456 991	36,2 %	1,5 %
Luxemburgo	68 537	34 959	-49,0 %	80 707	130,9 %	81 091	0,5 %	0,0 %
Hungría		6 764 115		7 896 638	16,7 %	8 169 224	3,5 %	2,7 %
Malta	347 642	401 030	15,4 %	384 898	-4,0 %	378 242	-1,7 %	0,1 %
Polonia	35 504 167	43 408 602	22,3 %	42 884 522	-1,2 %	49 971 042	16,5 %	16,4 %
Portugal	12 527 718	13 306 532	6,2 %	14 904 058	12,0 %	13 182 946	-11,5 %	4,3 %
Rumanía				16 649 889		24 258 046	45,7 %	8,0 %
Eslovenia		1 334 827		1 929 341	44,5 %	1 499 216	-22,3 %	0,5 %
Finlandia	2 825 645	3 637 860	28,7 %	2 709 509	-25,5 %	2 741 323	1,2 %	0,9 %
<b>TOTAL</b>	<b>211 485 649</b>	<b>259 414 144</b>	<b>22,7 %</b>	<b>274 826 435</b>	<b>5,9 %</b>	<b>305 109 562</b>	<b>11,0 %</b>	<b>100,0 %</b>
<b>Población en situación de riesgo de pobreza (millones)</b>	<b>40,61</b>	<b>42,29</b>		<b>47,96</b>		<b>52,63</b>		
<b>Créditos por persona en situación de riesgo (euros/persona)</b>	<b>5,32</b>	<b>6,24</b>		<b>5,73</b>		<b>5,83</b>		

Fuente: Reglamentos de la Comisión (modificados).

**PRODUCTOS ASIGNADOS Y BENEFICIARIOS FINALES  
PLAN ANUAL DE 2005**

Estado miembro	Beneficiarios (millones)	Productos asignados (toneladas)				Total
		Cereales	Arroz	Mantequilla	Leche en polvo	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Bélgica	0,221	6 000	3 500	318	410	<b>10 228</b>
Grecia	n.d.	6 972	4 346		2 087	<b>13 405</b>
España	0,941	68 721	29 452	9 547		<b>107 720</b>
Francia	2,509	60 905	31 412		18 143	<b>110 460</b>
Italia	2,300	98 153	22 575	14 446		<b>135 174</b>
Malta	n.d.	1 383	553			<b>1 936</b>
Polonia	3,594	17 758	26 835	6 772	3 749	<b>55 114</b>
Portugal	0,485	8 588	14 708	2 594	480	<b>26 370</b>
Finlandia	0,360	15 000			600	<b>15 600</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10,410</b>	<b>283 480</b>	<b>133 381</b>	<b>33 677</b>	<b>25 469</b>	<b>476 007</b>

Estado miembro	Beneficiarios (millones)	Productos asignados por beneficiario (kg)				Total
		Cereales	Arroz	Mantequilla	Leche en polvo	
	(1)	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)	(5)/(1)	(6)/(1)
Bélgica	0,221	27,15	15,84	1,44	1,86	<b>46,28</b>
Grecia	n.d.					
España	0,941	73,03	31,30	10,15	0,00	<b>114,47</b>
Francia	2,509	24,27	12,52	0,00	7,23	<b>44,03</b>
Italia	2,300	42,68	9,82	6,28	0,00	<b>58,77</b>
Malta	n.d.					
Polonia	3,594	4,94	7,47	1,88	1,04	<b>15,34</b>
Portugal	0,485	17,71	30,33	5,35	0,99	<b>54,37</b>
Finlandia	0,360	41,67	0,00	0,00	1,67	<b>43,33</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10,410</b>	<b>27,23</b>	<b>12,81</b>	<b>3,24</b>	<b>2,45</b>	<b>45,73</b>

## NECESIDADES COMUNICADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y ASIGNACIÓN DE EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN POR LA COMISIÓN

(toneladas)

**Plan de 2006 (incluido el Reglamento modificador (CE) nº 153/2006)**

Estado miembro	Cereales			Arroz			Mantequilla			Azúcar		
	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)
Bélgica	9 000	12 121	135 %	2 800	2 800	100 %	300	450	150 %			
Irlanda							120	120	100 %			
Grecia	35 000		0 %	5 000	7 500	150 %	3 250		0 %			
España	70 000	73 726	105 %	25 000	28 000	112 %	15 000	13 560	90 %		2 000	
Francia	68 959	75 851	110 %	55 129	55 000	100 %		10 564				
Italia	100 000	115 253	115 %	15 000	20 000	133 %	16 000	6 833	43 %		3 500	
Letonia	35 000	19 706	56 %									
Lituania	16 000	16 000	100 %	5 000	5 000	100 %						
Hungría	100 000	63 587	64 %									
Malta	2 500	1 877	75 %	1 000	600	60 %						
Polonia	80 000	85 608	107 %	30 000	20 000	67 %	7 600	7 230	95 %		4 847	
Portugal	20 000	17 287	86 %	17 600	14 000	80 %	5 000	2 743	55 %		1 700	
Eslovenia	1 350	1 262	93 %	540	600	111 %	135		0 %	270	300	111 %
Finlandia	18 500	18 500	100 %								500	
<b>TOTAL</b>	<b>556 309</b>	<b>500 778</b>	<b>90 %</b>	<b>157 069</b>	<b>153 500</b>	<b>98 %</b>	<b>47 405</b>	<b>41 500</b>	<b>88 %</b>	<b>270</b>	<b>12 847</b>	<b>4 758 %</b>

Otros productos declarados y no asignados:

Aceite de oliva (Portugal 4 000 toneladas).

Carne de vacuno (Italia 5 000 toneladas, Malta 60 toneladas, Eslovenia 270 toneladas y Finlandia 1 000 toneladas).

Leche desnatada en polvo (Bélgica 400 toneladas, Francia 18 302 toneladas, Luxemburgo 18 toneladas, Malta 100 toneladas, Polonia 4 750 toneladas, Portugal 1 500 toneladas, Eslovenia 135 toneladas y Finlandia 500 toneladas).

## Plan de 2007 (incluido el Reglamento modificador (CE) n° 937/2007)

(toneladas)

Estado miembro	Cereales			Arroz			Mantequilla			Azúcar		
	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)
Bélgica	12 000	12 000	100 %	2 800		0 %	1 115		0 %	2 000	2 000	100 %
República Checa	270		0 %				26		0 %	50		0 %
Estonia	3 000	3 000	100 %	2		0 %	2		0 %			
Irlanda							80	80	100 %			
Grecia		11 760		30 000	2 755	9 %						
España	100 000	110 000	110 %	17 000		0 %	15 000	12 000	80 %	5 000	6 443	129 %
Francia	66 330	82 641	125 %	51 940	23 641	46 %	11 700	6 500	56 %	3 338	3 338	100 %
Italia	100 000	122 465	122 %	15 000	20 000	133 %	25 000	3 570	14 %	6 000	6 847	114 %
Letonia	3 280	173	5 %									
Lituania	12 000	12 000	100 %	5 000		0 %				3 000	2 760	92 %
Hungría	52 000	52 000	100 %							900	900	100 %
Malta	2 500	1 550	62 %	1 000		0 %						
Polonia	100 000	120 433	120 %	20 000		0 %	13 000	2 400	18 %	15 000	11 522	77 %
Portugal	22 000	20 000	91 %	17 500	14 000	80 %	5 000	3 160	63 %	2 500	1 435	57 %
Rumanía	sin definir	96 712								sin definir	11 986	
Eslovenia	9 000	3 610	40 %	3 000		0 %				1 500	653	44 %
Finlandia	16 500	14 651	89 %					422		500		0 %
<b>TOTAL</b>	<b>498 880</b>	<b>662 995</b>	<b>133 %</b>	<b>163 242</b>	<b>60 396</b>	<b>37 %</b>	<b>70 923</b>	<b>28 132</b>	<b>40 %</b>	<b>39 788</b>	<b>47 884</b>	<b>120 %</b>

Otros productos declarados y no asignados:

Carne de vacuno (Italia 5 000 toneladas, Malta 60 toneladas, Portugal 1 500 toneladas y Finlandia 1 000 toneladas).

Leche desnatada en polvo (Rep. Checa 10 toneladas, Grecia 3 514 toneladas, Hungría 800 toneladas, Malta 100 toneladas, Portugal 2 000 toneladas, Eslovenia 800 toneladas y Finlandia 500 toneladas).

## Plan de 2008 (incluido el Reglamento modificador (CE) n° 182/2008)

(toneladas)

Estado miembro	Cereales			Arroz			Mantequilla			Azúcar		
	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)	Necesidades (a)	Asignación (b)	(b)/(a)
Bélgica	16 000		0 %	2 000		0 %				3 000	4 154	138 %
Bulgaria	20 000		0 %	12 000		0 %				6 500	6 385	98 %
República Checa	360		0 %				24		0 %	67	67	100 %
Estonia	1 800		0 %									
Grecia	25 000		0 %									
España	110 000		0 %	12 000		0 %	13 000		0 %	6 500	6 500	100 %
Francia	97 044		0 %	39 280		0 %	13 966		0 %	4 193	3 718	89 %
Italia	120 000		0 %				25 000		0 %	7 000	7 000	100 %
Letonia	1 440		0 %									
Lituania	25 000		0 %	7 000		0 %				5 000	2 889	58 %
Hungría	60 000		0 %							1 800	1 620	90 %
Malta	2 500		0 %	500		0 %				1 800	397	22 %
Polonia	200 000		0 %				11 000		0 %	18 130	15 552	86 %
Portugal	22 000		0 %	17 500		0 %	5 000		0 %	3 000	1 707	57 %
Rumanía	200 000		0 %							20 000	15 898	79 %
Eslovenia	2 000		0 %	800		0 %				900	806	90 %
Finlandia	16 000		0 %									
<b>TOTAL</b>	<b>919 144</b>	<b>0</b>	<b>0 %</b>	<b>91 080</b>	<b>0</b>	<b>0 %</b>	<b>67 990</b>	<b>0</b>	<b>0 %</b>	<b>77 890</b>	<b>66 693</b>	<b>86 %</b>

Otros productos declarados y no asignados:

Aceite de oliva (Grecia 2 285 toneladas).

Carne de vacuno (Bélgica 664 toneladas y Malta 60 toneladas).

Leche desnatada en polvo (Bélgica 1 603 toneladas, Rep. Checa 13 toneladas, Grecia 3 435 toneladas, Lituania 700 toneladas,

Luxemburgo 44 toneladas, Hungría 1 000 toneladas, Malta 200 toneladas, Portugal 2 000 toneladas, Eslovenia 500 toneladas

y Finlandia 500 toneladas).

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN

### II.

Desde el principio, el programa para las personas más necesitadas se incluyó plenamente en la Política Agrícola Común (PAC). Los dos objetivos del programa, como recuerda el Tribunal, eran ya en ese momento realizar una contribución significativa al bienestar de las personas necesitadas, y estabilizar los mercados agrícolas mediante la liquidación de las existencias de intervención. Ambos objetivos encuentran su justificación en el Tratado y coinciden con los objetivos de la PAC enumerados en el artículo 33.

A lo largo de los años, los planes de distribución de alimentos realizados al amparo de la medida han contribuido con éxito a lograr ambos objetivos.

### III.

El estado de las existencias públicas de la UE varía con la evolución del mercado y los niveles de precios. Si bien la intervención se ha reformado en gran medida, sigue funcionando para toda una gama de productos agrícolas principales, incluidos los cereales, la leche descremada en polvo y la mantequilla. La disminución de las reservas de intervención durante los últimos años se ha detenido en 2008. En efecto, las reservas de intervención para ciertos productos como los cereales y la mantequilla están creciendo de nuevo.

### V.

Durante los últimos cuatro años, a medida que disminuían las reservas de intervención, los planes anuales que aplicaban este programa tuvieron que basarse en mayor medida en las compras de mercado. Sin embargo, esta tendencia de los últimos años se ha detenido recientemente y las reservas de intervención para ciertos productos están aumentando de nuevo.

Una gran mayoría de los Estados miembros apoya la medida, así como el Parlamento Europeo, que ha expresado su deseo de que

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

el programa siga siendo financiado por el presupuesto del FEAGA<sup>1</sup>.

### VI.

La eficacia operativa de la medida no debe juzgarse por el número de comidas ofrecidas por beneficiario, sino por la medida en que proporciona un mercado estable para los productos de las reservas de intervención y una fuente fiable de productos alimenticios para las organizaciones benéficas implicadas en la ayuda a los más necesitados. En este contexto, el programa ha resultado un éxito según demuestra su parte de la ayuda alimentaria total distribuida (véase el recuadro 5 del informe del Tribunal). Todos los interesados reconocen que el impacto de la medida es considerable.

Además, la medida ha tenido un gran efecto de impulso permitiendo el desarrollo de redes de beneficencia y facilitando la coordinación con los poderes públicos.

### VII.

La Comisión considera que la medida está globalmente bien gestionado, aunque caben mejoras. La Comisión ha presentado una propuesta para reformar el programa en 2008 recogiendo varias sugerencias del Tribunal<sup>2</sup>.

La Comisión ya ha modificado la metodología para calcular las asignaciones de los Estados miembros en el plan anual de 2009 para tener en cuenta el nivel relativo de riqueza (renta nacional bruta expresada en el estándar de poder adquisitivo per cápita), con el apoyo unánime de los Estados miembros participantes.

Por lo que se refiere a los procedimientos de licitación, las auditorías de la Comisión concluyen que los procedimientos aplicados por los Estados miembros cumplen la Directiva sobre contratación pública de la UE<sup>3</sup>. La evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de reforma de 2008<sup>4</sup> contiene sin embargo algunas sugerencias para aumentar la publicidad de las licitaciones y aumentar por tanto la participación, que se aplicarían una vez adoptada la propuesta.

La Comisión está dispuesta a reexaminar los actuales acuerdos sobre trueque en el contexto de las nuevas normas de desarrollo tras la adopción del nuevo Reglamento del Consejo actualmente objeto de debate.

<sup>1</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009 (TA/2009/188) sobre la propuesta de reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común y el Reglamento (CE) nº 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) en lo que atañe a la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas en la Comunidad (COM(2008)0563 — C6-0353/2008 — 2008/0183 (CNS)).

<sup>2</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común y el Reglamento (CE) nº 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) en lo que atañe a la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas en la Comunidad (COM(2008) 563 final).

<sup>3</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

<sup>4</sup> Documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la propuesta de un Reglamento que modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común y el Reglamento (CE) nº 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) en lo que atañe a la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas en la Comunidad — Evaluación de impacto SEC (2008) 2436/2.

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## INTRODUCCIÓN

### 5.

El número total de personas «en situación de riesgo de pobreza» no constituye el objetivo de esta medida. Según el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 3149/92, la categoría de población «en situación de riesgo de pobreza» es el indicador estadístico utilizado en el cálculo de las asignaciones de los Estados miembros, puesto que se considera el mejor cálculo disponible del número de personas más necesitadas. El concepto de población «en situación de riesgo de pobreza» se basa en los criterios acordados en diciembre de 2001 en la reunión del Consejo Europeo en Laeken.

Para el plan anual de 2009, la Comisión ya ha utilizado un nuevo método que combina indicadores relativos (RNB —renta nacional bruta— per cápita expresada en estándar de poder adquisitivo) y absolutos (población en situación de riesgo de pobreza).

Son las administraciones de los Estados miembros en estrecha colaboración con las organizaciones benéficas quienes determinan la población realmente afectada por esta medida, y corresponde a individuos y familias que necesitan ayuda alimentaria.

### 7.

Uno de los objetivos del programa es asegurar una fuente fiable y estable de alimentos para las organizaciones benéficas dedicadas a proporcionar ayuda alimentaria a las personas más necesitadas de la Comunidad. A este respecto, el recuadro 5 del informe del Tribunal proporciona pruebas claras del significativo impacto del programa, puesto que proporciona entre el 30 y el 70 % del total de alimentos distribuidos en la UE a la gente más necesitada.

Además, el programa tiene un efecto de impulso en el desarrollo de acciones por parte de organizaciones privadas (organizaciones benéficas) y de los poderes públicos (a nivel nacional y local), tal y como figura en la evaluación del impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de 2008 sobre la reforma del programa.

La Comisión considera que un indicador más pertinente es el importe en euros por beneficiario real de ayuda, calculado sobre la base de la información contenida en los informes nacionales sobre la ejecución.

### 9.

La Comisión considera el creciente número de Estados miembros que participan en el programa una prueba de su valor añadido.

### 11.

El proporcionar un mercado para las reservas de intervención es un objetivo importante de la medida.

Hoy día, la mayoría de los productos de intervención se intercambian por alimentos y cada vez se procesan menos para su distribución a los más necesitados. Los procedimientos de licitación no se ven influidos por el hecho de que los productos de intervención se procesen o intercambien, pero este factor afecta a la carga del control.

La tendencia hacia alimentos muy procesados es el resultado de las demandas de las ONG para que se suministren productos alimenticios más adecuados a las condiciones de vida de las personas necesitadas y para distribuir una gama de productos más amplia que garantice una dieta más equilibrada.

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## OBSERVACIONES

### 12.

El estado de las existencias públicas de la UE varía con la evolución del mercado y los niveles de precios. Si bien la intervención se ha reformado en gran medida, sigue funcionando para toda una gama de productos agrícolas principales, incluidos los cereales, la leche descremada en polvo y la mantequilla, y las existencias pueden crecer rápidamente de nuevo en una situación de bajos precios de los productores. En este sentido, es muy probable que el plan anual de 2010 se base más ampliamente en las reservas de intervención que los dos años anteriores.

### 17.

Al programa de la UE corresponde una parte muy considerable del total de alimentos distribuidos por cada organización, aunque la situación varía considerablemente según las distintas organizaciones benéficas. En la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta para un nuevo Reglamento del Consejo figura un análisis de la importancia de la medida y de su contribución al bienestar de los más necesitados.

### 25.

Si bien es cierto que recientemente se han reformado los mecanismos de intervención, la intervención sigue existiendo para toda una gama de productos agrícolas importantes tales como los cereales, la leche descremada en polvo y la mantequilla. Las reservas de la intervención pueden aumentar de nuevo en el futuro, en una situación de bajos precios de producción, resultando en una mayor cuota de productos de intervención para la medida. De hecho, las reservas de intervención para determinados productos están aumentando actualmente de nuevo.

### 26.

La ayuda alimentaria a las personas necesitadas mantiene un fuerte vínculo con la PAC, mientras contribuye a cumplir los objetivos de esta política, en especial en el ámbito de la estabilización del mercado.

La propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo intenta suprimir la restricción de los productos distribuidos a aquellos susceptibles de acogerse a la intervención.

### 27.

La Comisión no desea presuponer el resultado de las discusiones políticas que están teniendo lugar actualmente tras la presentación de la propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo.

La Comisión desea subrayar que una mayoría abrumadora de los Estados miembros vota con regularidad a favor de la aprobación de los planes anuales.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 28.

Desde su inicio, la medida ha tenido una doble dimensión complementaria: estabilización de mercado y social. Se debe evaluar la rentabilidad de la medida frente al cumplimiento concurrente de ambos objetivos.

El estudio de evaluación de 1998 mencionado por el Tribunal fue elaborado por un consultor independiente. El control de calidad de este informe efectuado por la Comisión incluye observaciones críticas relacionadas principalmente con su metodología, la solidez del análisis y la credibilidad de los resultados.

Las diversas citas resaltadas por el Tribunal ponen de relieve el componente social de la medida, sin cuestionar no obstante su dimensión agrícola.

### 29.

Incluso si se reconoce debidamente la dimensión social de esta medida, la Comisión desea subrayar que el Reglamento (CE) n° 1234/2007 es un Reglamento clave de la Política Agrícola Común, basado en los artículos 36 y 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

### 33.

De las reuniones regulares que la Comisión celebra con las organizaciones benéficas y las autoridades de los Estados miembros como parte de su gestión de la medida, se desprende que existe generalmente un alto nivel de satisfacción por ambas partes respecto de la manera en que se llevan a cabo las consultas a nivel nacional.

No obstante, la Comisión reconoce que pueden introducirse mejoras, y ha incluido en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de 2008 para un nuevo Reglamento del Consejo unas sugerencias destinadas a reforzar el vínculo entre la medida y otras acciones a nivel de los Estados miembros, a través por ejemplo de la elaboración de programas nacionales de distribución de alimentos. Éstas se aplicarían tras la adopción del nuevo Reglamento del Consejo.

### 34.

Los conceptos de «beneficiarios potenciales» y de «población destinataria» son diferentes: mientras que el primero es un indicador estadístico utilizado exclusivamente para el cálculo de las asignaciones de los Estados miembros, la población realmente destinataria se define en el nivel geográfico adecuado por parte de las autoridades de gestión de los Estados miembros en cooperación con las organizaciones benéficas (artículo 1, apartado 3, del Reglamento (CEE) n° 3149/92).

Para la asignación presupuestaria de 2009 al plan, se ha utilizado una nueva metodología combinando el número de personas «en situación de riesgo de pobreza» con la RNB por paridad de poder adquisitivo para cada Estado miembro. Esto demuestra además que el número de personas en situación de riesgo de pobreza no es el número de beneficiarios potenciales.

### 35-36.

La medida de ayuda alimentaria no pretende solucionar por sí sola la cuestión de la inseguridad alimentaria en la UE. Es una contribución a la solución de un problema que requiere no sólo la implicación de la Comunidad, sino también la movilización de las autoridades de los Estados miembros a diversos niveles, y de la sociedad civil.

En este contexto, uno de los objetivos del programa es garantizar una fuente fiable y estable de productos alimenticios a las organizaciones que proporcionan ayuda alimentaria a las personas más necesitadas.

Por tanto, los cálculos del número de comidas proporcionadas a los beneficiarios de la ayuda no son el mejor indicador del impacto del programa, incluso si se considerase muy significativa la distribución de aproximadamente 156 millones de comidas al año.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El valor añadido de esta medida en la mejora de las condiciones de vida de los más necesitados se pone mejor de manifiesto con los cálculos que figuran en el recuadro 5 del informe del Tribunal, según el cual la medida de la UE proporciona entre el 30 y el 70 % del total de alimentos distribuidos en la Comunidad a las personas más necesitadas, dependiendo de las organizaciones benéficas y de los Estados miembros. Esto representa una contribución «significativa al bienestar de los ciudadanos más necesitados».

### 37.

Hoy día, los criterios de selección y alcance son decididos por las administraciones de los Estados miembros en cooperación con las organizaciones benéficas, debiendo estas últimas respetar tales criterios para poder participar en la medida.

La consulta pública sobre el futuro del programa que tuvo lugar como parte de la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo ha puesto de manifiesto un amplio consenso para no limitar la elección de la población objeto de ayuda a determinadas categorías entre los más necesitados. La opinión de la Comisión es que, en virtud del principio de subsidiariedad, tal opción se deje a los Estados miembros.

Siguiendo los ejemplos del Tribunal en el recuadro 5, la medida de la UE proporciona entre el 30 y el 70 % del total de alimentos distribuidos en la Comunidad a las personas más necesitadas, dependiendo de las organizaciones benéficas y de los Estados miembros. Esto no es insignificante.

### 38-40.

Una de las características específicas de esta medida es el papel esencial que desempeñan las ONG y las organizaciones benéficas a través de sus cadenas de distribución y su conocimiento de los problemas que afectan a la población más necesitada de la Comunidad. En virtud del principio de subsidiariedad, corresponde a las autoridades de los Estados miembros determinar los procedimientos y criterios adecuados para designar a las organizaciones que participan en la aplicación de los planes anuales.

En la misma línea, la selección de beneficiarios de la ayuda alimentaria es responsabilidad de los Estados miembros en virtud del principio de subsidiariedad.

La propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo incluye un sistema más completo de información por los Estados miembros a la Comisión, cuyos detalles habría que establecer en las correspondientes nuevas normas de desarrollo.

### 41.

Las diferencias en la frecuencia de recepción de la ayuda no son prueba del escaso impacto de la medida. Las necesidades de alimentos de las personas más necesitadas varían considerablemente entre los distintos casos y a lo largo del tiempo. Para ser eficaz, la medida requiere un considerable grado de flexibilidad para poder ajustarse a una amplia gama de circunstancias.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 44-45.

Año tras año, la Comisión ha ajustado las normas de desarrollo de la medida a fin de suavizar los criterios para los productos que deben distribuirse. En la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo figura una amplia descripción de estos ajustes.

En la propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento del Consejo, la gama de alimentos que pueden distribuirse ya no se limita a las familias de productos susceptibles de acogerse a la intervención.

### 47.

El objetivo de la medida no es proporcionar un nivel idéntico de ayuda a todos los beneficiarios, pues sus necesidades son diferentes y también lo son los costes de la alimentos en los Estados miembros. La ausencia de cantidades uniformes distribuidas por persona no crea necesariamente un riesgo de escaso impacto ni de que los beneficiarios de la ayuda sean tratados desigualmente.

### 49-50.

La Comisión hará todo lo posible, dentro de los límites por razón de la naturaleza y las especificidades de esta medida, para garantizar que las nuevas normas de desarrollo tras la adopción del nuevo Reglamento del Consejo establezcan objetivos e indicadores de conformidad con las directrices aplicables.

Con este propósito, en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo, se han propuesto una serie de objetivos mensurables e indicadores mensurables y armonizados.

### 52.

Según lo previsto en el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 3149/92 por lo que se refiere a la asignación de recursos a los Estados miembros, la Comisión tiene en cuenta debidamente los informes transmitidos por los Estados miembros como parte del mecanismo de supervisión y además de los contactos regulares con los Estados miembros, en especial en el marco del Comité de Gestión.

Por otra parte, la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta para un nuevo Reglamento del Consejo presenta diversas conclusiones basadas en el estudio de los informes nacionales, como por ejemplo el número de beneficiarios de la ayuda. Esto prueba que la Comisión analiza y hace uso de estos informes.

### 53.

En aplicación del principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros fijar la definición de los beneficiarios más adecuados para la situación particular de su población más necesitada. Por tanto, la Comisión opina que unas normas comunes o la definición de los beneficiarios no daría lugar a ninguna mejora en la eficiencia del programa.

En la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de nuevo Reglamento del Consejo, la Comisión ha expresado su intención de reforzar las obligaciones de información de los Estados miembros. Los detalles se establecerán en las nuevas normas de desarrollo tras la adopción del nuevo Reglamento del Consejo.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 56.

En el plan de 2009 la Comisión ha seguido un nuevo método para el cálculo de las asignaciones nacionales que tiene en cuenta las diferencias de poder adquisitivo entre los Estados miembros. Los detalles sobre este cálculo figuran en el anexo de la evaluación de impacto que acompaña la propuesta para un nuevo Reglamento del Consejo.

### 57.

La Comisión tiene en cuenta la significativa infraejecución de los Estados miembros. El hecho de que no se aplicara ningún ajuste durante el período objeto de examen (planes de 2006-2008) se debe al alto nivel de ejecución logrado por los Estados miembros participantes.

La Comisión subraya que cualquier método de cálculo debe basarse en estadísticas oficiales disponibles para todos los Estados miembros.

### 58.

La definición de las necesidades nacionales es responsabilidad de los Estados miembros según sus propios procedimientos, en especial consultando a las organizaciones benéficas implicadas. En este sentido, la Comisión ha animado siempre activamente a los Estados miembros a que impliquen a las organizaciones benéficas desde el inicio del programa.

La propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento del Consejo prevé que los Estados miembros cofinancien el programa, lo que animará más a los Estados miembros a garantizar la correlación necesaria entre peticiones y necesidades efectivas (véase el anexo 14 de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión).

### 59.

Si bien es correcto que las necesidades de los Estados miembros no pueden satisfacerse siempre al 100 % debido principalmente a la falta de recursos, la Comisión hace todo lo posible para hacer frente a las peticiones de los Estados miembros en la mayor medida posible.

Los Estados miembros comunican a la Comisión los productos que desean obtener. Estas peticiones iniciales se discuten tanto en el marco del Comité de Gestión como en contactos bilaterales. Posteriormente se ajustan las peticiones iniciales. Por ejemplo, el arroz y la mantequilla se sustituyen por otros productos. Sin embargo, de este procedimiento no puede concluirse que se asignan a los Estados miembros productos que no quieren. El hecho es que los Estados miembros aceptan que su petición inicial no puede cumplirse y que, en cambio, han recibido productos que no pidieron inicialmente. Sin embargo, todos los Estados miembros aceptaron estas decisiones y acogieron con satisfacción los productos que recibieron finalmente.

### 63.

La legislación nacional y comunitaria sobre contratación pública se aplica a las licitaciones en el marco de esta medida, sin necesidad de que esta legislación se mencione explícitamente en los Reglamentos.

### 64.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 63.

La Comisión ha realizado 6 auditorías entre 2006 y 2007 sin encontrar graves deficiencias en los procedimientos seguidos por los Estados miembros para realizar las licitaciones. Además, ha concluido que a los operadores residentes en un Estado miembro distinto se les conceden contratos de suministro, lo que demuestra que existe competencia entre operadores de distintos Estados miembros. En conjunto, la manera en que los Estados miembros llevan a cabo las licitaciones ha demostrado ser conforme con los requisitos establecidos en la Directiva 2004/18/CE de la UE.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 65.

Uno de los objetivos del programa es la disposición de las reservas de intervención. Cuando están disponibles, constituyen la fuente prioritaria de suministro para el programa. Además, la disposición de las reservas de intervención a través de esta medida permite que la Comunidad ahorre en gastos de almacenamiento que de otro modo serían soportados por el presupuesto de la UE.

### 66.

Las licitaciones son realizadas por los Estados miembros bajo su autoridad. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 64.

La Comisión sigue principalmente la evolución de los precios de mercado para los productos agrícolas sin transformar, mientras que las licitaciones se refieren a los alimentos listos para el consumo. Ninguna conclusión operativa puede basarse en comparaciones entre ambos tipos de precios.

### 67.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 64.

La Directiva 2004/18/CE que rige los procedimientos para la adjudicación de contratos de obras públicas, contratos públicos de suministro y contratos de servicio público, está en vigor en todos los Estados miembros. Incluso cuando en un Estado miembro difieren las disposiciones que regulan los procedimientos de licitación, éstas siguen siendo conformes con la Directiva.

El capítulo VI de la Directiva contiene disposiciones sobre la publicidad de las convocatorias. Las licitaciones deben publicarse en los Diarios Oficiales nacionales, así como en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. En algunos Estados miembros visitados por el Tribunal, las licitaciones también se publican vía Internet.

Las disposiciones relativas a los retrasos en la presentación de ofertas figuran en el artículo 38 de la Directiva y pueden variar según las modalidades de aplicación elegidas en el artículo 36.

Los criterios para adjudicar los contratos son los descritos en el artículo 53: la oferta más ventajosa en términos de cantidad ofrecida/coste de transporte, o la oferta con el precio más bajo.

### 68.

La Comisión observó también el a veces escaso número de participantes que presentaban ofertas, pero no encontró ninguna prueba de una relación entre la baja participación y la forma en que se aplicaron los requisitos de la Directiva.

Dada la diversidad tanto en términos de cantidad como de calidad de los productos que deben suministrarse, no es posible comparar los precios obtenidos en las convocatorias de licitación con los precios de mercado. Por tanto, no puede sacarse ninguna conclusión sobre esta base en cuanto a la «calidad» de las ofertas presentadas.

### 69.

Las auditorías de la Comisión también encontraron que se concedieron a varias empresas contratos durante varios años, pero no hay pruebas de una relación entre la participación baja y la forma en que se aplicaron los requisitos de la Directiva.

### 70.

La medida se dirigió desde el principio a retirar existencias de la intervención, reduciendo los gastos de almacenamiento de la UE. Este efecto económico adicional debe tenerse en cuenta.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**a)**

Dada la relación básica de este programa con las reservas de intervención, el trueque era hasta hace poco la base de la medida.

**b)**

Casi todos los Estados miembros tienen comités para establecer referencias de trueque, incluidos aquellos Estados miembros visitados por el Tribunal.

**74.**

Si bien aprecia la evaluación positiva del Tribunal de diversos elementos de la propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento del Consejo, la Comisión no desea prejuzgar el resultado de las discusiones políticas que tienen lugar actualmente sobre esta base.

Además, a la Comisión le gustaría subrayar que el dictamen del Parlamento Europeo<sup>5</sup> no cuestiona la oportunidad de continuar financiando esta medida a través de los gastos de la PAC.

Según lo mencionado anteriormente en el apartado 25, las reservas de intervención de determinados productos están aumentando en las actuales condiciones de mercado.

**75.**

La Comisión opina que la participación de los Estados miembros debería seguir siendo voluntaria.

El establecer obligaciones sobre el origen del producto no solamente plantearía dificultades importantes de control, sino que también impondría una carga administrativa enorme para las administraciones de los Estados miembros sin mejorar la eficiencia de la medida, sino más bien lo contrario.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**76.**

La medida tiene dos objetivos complementarios: estabilizar el mercado y contribuir al bienestar de los más necesitados.

El informe de evaluación al que el Tribunal hace referencia fue elaborado por consultores independientes y sus conclusiones deben leerse teniendo en cuenta las observaciones críticas de la Comisión sobre la calidad del estudio, en especial por lo que se refiere a su metodología, a la solidez del análisis y a la credibilidad de los resultados.

**77.**

El Parlamento Europeo acaba de emitir su dictamen<sup>6</sup> en el que apoya con algunas enmiendas la propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento del Consejo, por el que se adapta la medida a las nuevas condiciones.

Las decisiones de continuar aplicando el programa se han adoptado en base a los méritos de la medida, tanto por su dimensión social como de estabilización del mercado.

<sup>5</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009 (TA/2009/188) sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común y el Reglamento (CE) n° 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) en lo que atañe a la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas en la Comunidad (COM(2008)0563 — C6-0353/2008 — 2008/0183 (CNS)).

<sup>6</sup> Véase la nota 5.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 78.

Si bien la Comisión aprecia la evaluación positiva del Tribunal sobre su propuesta para un nuevo Reglamento del Consejo, no desea prejuzgar el debate en curso en el Consejo sobre la financiación adecuada de esta medida para el futuro.

El dictamen mencionado del PE refleja el apoyo de esta institución para que la medida siga financiándose con cargo a la Política Agrícola Común.

### Recomendación 1

Tras analizar de una manera extensa los elementos técnicos, políticos y jurídicos del programa (véase la evaluación de impacto que apoya la propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo), la Comisión ha concluido que la PAC era el marco apropiado para la continuación de la medida.

### 79.

La Comisión opina que el programa está siendo aplicado por los Estados miembros con un nivel satisfactorio de coordinación y consulta con todos los actores pertinentes, aunque deben buscarse siempre progresos en este ámbito.

### Recomendación 2

Durante años, el programa ha tenido un potente efecto de impulso en el desarrollo de iniciativas alimentarias o medidas relacionadas por parte de organizaciones privadas (organizaciones benéficas) y poderes públicos (a nivel local y de Estados miembros).

Este papel puede fomentarse más. Si bien debe tenerse en cuenta el principio de subsidiariedad, en el contexto de la evaluación del impacto se analizaron varias opciones para estrechar el vínculo entre la medida y otras acciones similares, y algunas de ellas se incluyeron en la propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo.

### 80.

Uno de los objetivos de esta medida es proporcionar a las organizaciones benéficas una fuente estable y fiable de productos alimenticios para ayudar a las personas más necesitadas. En este sentido, el impacto del programa no puede evaluarse simplemente por el número medio de comidas proporcionadas, sino por la medida en que contribuye al suministro de las organizaciones benéficas. Este objetivo se logra en gran parte, dado que el programa proporciona entre el 30 y el 70 % del total de alimentos distribuidos en la Comunidad a las personas más necesitadas, dependiendo de las organizaciones benéficas y de los Estados miembros.

### 81.

En virtud del principio de subsidiariedad, los Estados miembros definen los criterios de la población que tiene acceso a la ayuda alimentaria distribuida por medio de esta medida.

### Recomendación 3

La Comisión ya analizó esta cuestión en el marco de la evaluación del impacto que acompaña a la propuesta de nuevo Reglamento del Consejo. Concluyó que el respeto del principio de subsidiariedad va parejo a una mayor eficacia de la medida cuando la determinación de los beneficiarios es competencia del Estado miembro. Esta posición es apoyada por una gran mayoría de los interesados y coincide con el resultado de una consulta pública de Internet que recibió más de 14 000 respuestas.

La propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento del Consejo incorpora la obligación de los Estados miembros de elaborar los programas nacionales de distribución de alimentos que incluyan información amplia sobre los beneficiarios y organizaciones benéficas que participan en el programa. Los detalles se establecerán en las normas de desarrollo tras la adopción de la propuesta de la Comisión.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 82.

Año tras año la Comisión ha ajustado las normas de desarrollo de la medida a fin de suavizar los criterios para los productos que deben distribuirse. En la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión para un nuevo Reglamento del Consejo figura una amplia descripción de estos ajustes.

### Recomendación 4

La propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento del Consejo<sup>7</sup> incluye la supresión de esta restricción.

### 83.

Por su propia naturaleza, tal medida debe adaptarse a situaciones muy diversas en los distintos Estados miembros participantes. Por esta razón, la variedad de medidas es un requisito previo esencial para el buen funcionamiento de la medida.

Las necesidades de ayuda alimentaria varían enormemente entre los beneficiarios individuales de ayuda y con el tiempo. Las diferencias en la cantidad de alimentos distribuida a cada beneficiario individual de ayuda no pueden por tanto presentarse como tratamiento desigual.

La determinación de normas comunes no daría lugar necesariamente a una mejora del impacto de la medida que, según lo demostrado en el recuadro 5 del informe del Tribunal, es muy considerable, habida cuenta de la parte de alimentos distribuida por las ONG procedente del programa de la UE.

<sup>7</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común y el Reglamento (CE) n° 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) en lo que atañe a la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas en la Comunidad (COM(2008) 563 final).

### Recomendación 5

La introducción de normas a nivel comunitario podría obstaculizar la flexibilidad necesaria que el programa debe mantener para adaptarse a las variadas circunstancias de los más necesitados.

La Comisión considera que la manera en que el programa funciona actualmente, con un gran elemento de subsidiariedad incorporado, logra un impacto significativo y permite la igualdad de trato para todos los beneficiarios de la ayuda.

### 84.

La Comisión, basándose también en sus auditorías, puede afirmar que la aplicación por parte de los Estados miembros es globalmente satisfactoria incluso si cabe mejorarla en determinadas áreas.

El método para la asignación de los recursos financieros es transparente y está basado en la mejor información estadística disponible. Año tras año, los Estados miembros participantes aprueban este método al votar a favor de los planes anuales en el Comité de Gestión.

### Recomendación 6

En la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de nuevo Reglamento del Consejo, se han propuesto una serie de objetivos mensurables. La Comisión considerará la introducción de indicadores de rendimiento en el marco de la revisión de las normas de desarrollo tras la adopción del nuevo Reglamento del Consejo.

La Comisión ha expresado igualmente su intención de reforzar las obligaciones de información de los Estados miembros, en especial a través de los nuevos programas nacionales de distribución de alimentos, a fin de garantizar un mejor seguimiento de la medida y mejorar su planificación y gestión con el tiempo.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 85.

La Directiva 2004/18/CE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, proporciona una base jurídica común para toda la UE. Las auditorías realizadas por la Comisión concluyen que las licitaciones realizadas por los Estados miembros cumplen las disposiciones de la Directiva. Las diferencias en las modalidades de los distintos Estados miembros están previstas en la Directiva. A veces los operadores participan en licitaciones organizadas en otros Estados miembros.

### Recomendación 7

La Comisión ya analizó la cuestión de los procedimientos de licitación en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de nuevo Reglamento del Consejo, incluyendo algunas ideas para aumentar la publicidad a escala comunitaria de las licitaciones. Podrán establecerse normas detalladas en las nuevas normas de desarrollo tras la adopción de un nuevo Reglamento del Consejo.

La Comisión examinará la propuesta del Tribunal por lo que se refiere a la adaptación de los acuerdos de trueque, sin impedir la posibilidad de movilizar las reservas de intervención, dado que esta práctica está en la base de la medida.





Tribunal de Cuentas Europeo

**Informe Especial n° 6/2009**

**Ayuda alimentaria comunitaria a las personas necesitadas: evaluación de los objetivos, los medios y los métodos empleados**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2009 — 56 pp. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-341-1

doi: 10.2865/24361



## **Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea**

### **Publicaciones destinadas a la venta**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En una librería, facilitando el título, el editor y el número ISBN.
- Poniéndose directamente en contacto con uno de nuestros agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://bookshop.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

### **Publicaciones gratuitas**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En las representaciones o delegaciones de la Comisión Europea. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://ec.europa.eu> o mandando un fax al +352 2929-42758.

EN ESTE INFORME EL TRIBUNAL EVALÚA LA GESTIÓN, LOS RECURSOS Y EL IMPACTO DEL PROGRAMA ALIMENTARIO COMUNITARIO PARA LOS CIUDADANOS MÁS NECESITADOS. LA MEDIDA SE APLICÓ POR VEZ PRIMERA EN 1987 UTILIZANDO PRODUCTOS AGRÍCOLAS PROCEDENTES DE LAS EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD, Y TODAVÍA SIGUE APLICÁNDOSE EN DETERMINADOS ESTADOS MIEMBROS. EL INFORME DEMUESTRA QUE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA, ESPECIALMENTE LA «CONTRIBUCIÓN AL BIENESTAR» DE LOS MÁS NECESITADOS, SIGUEN SIENDO VÁLIDOS, Y FORMULA UNA SERIE DE RECOMENDACIONES CON OBJETO DE ACRECENTAR EL IMPACTO DE LA MEDIDA.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9207-341-1



9 789292 073411